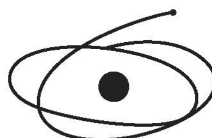
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXIX nº 115-116 1986



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XXIX nº 115-116 Julho-Dezembro 1986

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuições de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria:
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
Daniel Leite
Soraya Costa

Composição:
Waldir José e Bento José

Direção e Administração
Praia de Botafogo, 186 - Grupo B - 213 - Telefone (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual	Cz$ 100,00	Para o exterior:	US$ 20,00
Número avulso:	Cz$ 50,00	Para o exterior:	US$ 10,00
Números atrasados:	Cz$ 50,00	Earlier issues:	12US$ each

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXIX 1986/2 115 – 116

SUMÁRIO

O BRASIL E O MUNDO NO SÉCULO XXI

Rubens Ricupero*

O presente texto, até mesmo pela natureza especulativa de exercício de antecipação do futuro, se relaciona com as atividades de meus cursos como professor de Teoria das Relações Internacionais da Universidade de Brasília e de História das Relações Diplomáticas do Brasil do Instituto Rio Branco. As opiniões e idéias expostas são pessoais, de minha exclusiva responsabilidade e não representam, nem direta, nem indiretamente, posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores, de cuja operação diária me encontro afastado desde março de 1985, nem tem algo a ver com minhas atuais funções, as quais não incluem obviamente exercícios dessa natureza.

1. Introdução

Temeridade ou ato de fé dedicar um ciclo de estudos ao século XXI num momento de tamanha incerteza, de "over-over-kill" dos arsenais, de acidentes nucleares inquietantes. Diante do título da palestra, a 1ª indagação é: haverá Brasil, haverá mundo, haverá século XXI? 25 anos atrás, em começos de 1961, como orador da turma do Instituto Rio Branco, centrei meu discurso no tema das ameaças à sobrevivência da vida e no livro de Emmanuel Mounier, "La Grande Peur du XXº siècle". Mounier dizia que o homem vive muito mais de futuro que de presente; esta geração era a 1ª na longa corrente da Humanidade em que o problema do suicídio adquiria dimensão coletiva. Era também a 1ª em que o homem se via ameaçado de não ter futuro, perdendo, assim, sua razão de viver. Como Drummond em "Morte no Avião", dizíamos "Até amanhã" sem saber se haveria. Meu discurso se situava num cotidiano de tensões e sobressaltos, entre as crises de Cuba e de Berlim. Hoje, um quarto de século mais velhos, os anos 1900 se aproximam do fim com menos sustos e abalos, mas a precariedade da situação permanece basicamente a mesma. Apenas nos resignamos a conviver com o impensável, a estabilizar o instável equilíbrio da destruição mútua assegurada.

(*) Embaixador, atualmente Assessor Especial do Presidente da República. O texto do artigo foi originalmente apresentado em Seminários em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, no 1º e 2º semestre de 1986.

2. A investigação da natureza do futuro

Como não há muito que se possa fazer a respeito, só nos resta ter fé e esperança na possibilidade do futuro, na vinda do 3º milênio. É possível ir além e dizer algo mais sobre o que nos traz escondido o mundo de amanhã? As lições das tentativas anteriores não são animadoras. Chesterton, que duvidava da nossa capacidade de aprender com o passado e de antecipar o futuro, ironizava: "A História nos ensina que a História não nos ensina nada" e "A única lei infalível da História é que sempre acontece o imprevisto". Em fins da década de 60 e começos da de 70, o entusiasmo pelas técnicas de análise de sistema e de simulação em computadores conduziu à multiplicação de cenários futurológicos. Foi a moda das previsões maltusianas dos "recursos finitos", do "crescimento zero", do Clube de Roma; dos estudos de Mesarovic e Pestel; das projeções da Fundação Bariloche, do Hudson Institute e de Herman Kahn, cujo ceticismo tanto machucou a ingênua euforia do Brasil do milagre e do triunfalismo. Essas previsões envelheceram depressa, mais do que jornal de 1 ano atrás. Não têm sequer a imaginação e a leveza dos livros de Júlio Verne. A moda definitivamente passou. Ficamos de mãos vazias, perplexos na encruzilhada, sem poder guiar-nos pelos mestres da "science fiction", cujo apetite desdenha períodos de 1 século e só se contenta com milênios ou quase. Como, então, falar sobre *todo* o século XXI; sobre o que pode acontecer daqui a 80, 90, 100 anos?

3. Trazendo o futuro mais para perto

Tentar responder a um desafio desses nos levaria a produzir propostas tão efêmeras e vãs como as dos anos 70. Diante delas teríamos o mesmo sentimento daquele estranho poema de Natal do Cancioneiro de Fernando Pessoa:

"Nasce um Deus. Outros morrem. A verdade
Nem veio nem se foi: o Erro mudou.
Temos agora uma outra Eternidade,
E era sempre melhor o que passou"

E, como o poeta, concluiríamos pelo inútil da busca:

"Um novo Deus é só uma palavra.
Não procures nem creias; tudo é oculto".

A não ser que se encurte o arco de mira do telescópio mental e se tome, como ponto de fuga, não o distante e nebuloso 2.086 mas o quase próximo 2.001. Nesse caso, o risco é o de sucumbir ao fascínio que exercem os números mágicos assinalando o marco inicial dos séculos. Este, sobretudo, que dará a partida ao novo milênio.

Embora não passe do último ano do século XX, o ano 2.000 é um número tão redondo, harmonioso e cheio de magia que não pode deixar de despertar a fantasia e o devaneio. No começo deste século, a Exposição Mundial de Paris quis marcar o tempo novo com uma afirmação de confiança no progresso e no saber, uma proclamação do valor positivo do esforço humano. Depois de 2 guerras mundiais e de incontáveis revoluções, será que este sofrido século terá ainda reservas de esperança para saudar com alegria o que vai nascer?

Aliás, o tempo astronômico em geral não coincide com o tempo histórico. O verdadeiro começo do século XX não foi 1901, mas 1914, instante de ruptura com a continua-

ção do século XIX, com a Belle Époque e nascimento sangrento deste século de conflitos *globais, de revoluções sociais, de campos de concentração, de genocídios e totalitarismo.*

Assim, se o nosso horizonte passar a ser apenas o da virada do século e do milênio, a distância a percorrer não é extraordinária, 14 ou 15 anos no máximo, menos que uma geração. Para fazer uma idéia do que pode acontecer num período como esse, um bom exercício é olhar para trás, para 1971 ou 1972 e tentar lembrar tudo o que se comprimiu nestes 3 lustros.

4. Balanço dos últimos 15 anos

Se estivéssemos em 1971-2 e tentássemos projetar os desdobramentos que nos levariam a 1986, o que veríamos na bola de cristal? Em 1º lugar, definindo o sistema internacional daquele momento, a "detente", que atinge seu apogeu justamente no intervalo de 2 anos entre os verões de 1971 e 1973, com o ponto alto em 1972, ano em que Nixon vai primeiro, em janeiro, a Pequim, etapa de sua visita de maio à URSS. A reconciliação com a China Popular, sua saída do isolamento agressivo da Revolução Cultural e sua plena reincorporação à comunidade internacional, que culmina com o ingresso nas Nações Unidas. Quase se pode evocar a frase de Canning a propósito da independência da América Latina: "Chamei à vida um novo mundo para restabelecer o equilíbrio do antigo". Em Moscou, Nixon e Brezhnev redefinem os termos das relações entre as Superpotências: acordos econômicos, políticos e principalmente para o controle de armamentos, o SALT-I e o Tratado ABM (limitação dos sistemas de mísseis defensivos anti-balísticos). Completando o processo de descontração de tensões no que tinha sido até então o cenário por excelência da Guerra Fria, a "Ostpolitik" de Willy Brandt vai produzir, nesse mesmo ano de 1972, o Acordo Quadripartite sobre Berlim e o tratado de reconhecimento mútuo das 2 Alemanhas, que abre a ambas, em 1973, as portas da ONU.

Em 1971-72, portanto, a dupla Nixon-Kissinger tirou as conseqüências práticas de sua releitura de um sistema internacional transformado onde coexistem, de um lado, a continuação do bipolarismo entre EUA e URSS no domínio estratégico-militar com a emergência, por outro lado, de um mundo crescentemente multipolar no econômico e no político, através da descolonização e do não-alinhamento, da autonomia da China, do enfraquecimento das alianças monolíticas, da ascensão da Europa Ocidental e do Japão. Daí a necessidade de substituir "a era da confrontação pela era da negociação" e convocar à participação, na tentativa de criar um mundo de equilíbrio restaurado, os outros vértices do "pentagrama" do Professor Kissinger (China, Europa Ocidental, Japão). Nesses anos, Washington começa a ver a luz no fim do túnel do Vietnã: em 1973 se chegará ao acordo de Paris, com Le Duc Tho, embora o colapso de Saigon, dois anos mais tarde, tenha negado aos americanos o "decent interval" com que contavam camuflar a derrota. Colapso da grande aventura externa do Vietnã, após quase 60 mil mortes, o emprego de mais de 500 mil homens e bilhões de dólares, abalo interno e agoniante de Watergate, são os dois marcos desse fatídico meio de década que vai mergulhar a sociedade americana em dúvidas dilacerantes sobre suas instituições e sua missão no mundo. É o "disengagement", o fim do consenso bipartidário sobre a contenção global ao comunismo, a busca da purificação moral que, depois do interregno Ford, levará ao poder Jimmy Carter com sua política de direitos humanos, suas vacilações, sua maior disposição em aceitar as mudanças e o pluralismo no 3º Mundo. A essa altura, a "detente" já se encontrava em crise, golpeada primeiro, em 1973, pelo confronto americano-soviético a propósito da Guerra do Yom Kippur, seguido em 1975-77, pela intervenção de tropas cubanas em Angola e na Etiópia. Frustrados pelo proveito que a URSS parece colher na periferia da situação de impotência e paralisia em que se vê mergulhada a política externa americana, os críticos da era Nixon-Kissinger vão

insistir, como faz, aliás, o próprio Kissinger, na indivisibilidade da "détente", que não deveria ser uma rua de mão única apenas favorável aos soviéticos. A teoria do "linkage" quer restabelecer um vínculo entre progressos na área de controle de armas e de intercâmbio de comércio e tecnologia com um comportamento comedido de Moscou nas crises do 3º Mundo. Não coincidindo a visão que dela tem cada um dos lados, a "détente" acaba sucumbindo aos abalos do final da década, de que constituem expressão mais grave a crise polonesa, a revolução do Aiatolá Khomeini e a crise dos reféns americanos no Irã e, finalmente, a intervenção de tropas soviéticas no Afeganistão em fins de 1979. Esse mesmo ano assinala, na América Latina, o início do novo ciclo de instabilidade na América Central e Caribe, com o triunfo da Revolução Sandinista na Nicarágua, o golpe de Bishop em Granada, a crescente ameaça da guerrilha salvadorenha. Na América Latina, o período de 15 anos é balizado, no princípio, pelo golpe contra Allende, apogeu da onda militarista e no final por seu refluxo, com a redemocratização no Peru, Bolívia, Uruguai, Argentina, após a derrota na Guerra das Malvinas. Não obstante a impressão de fracasso que deixou no espírito americano, Carter capitalizou em seu favor os êxitos dos Acordos de Camp David, dos novos tratados do Canal do Panamá, de uma imagem renovada pela defesa dos direitos humanos. A economia desse período é marcada pelo signo da crise após período sem precedentes de expansão que vai de 1949 a 1973. Ela se abre, em 1971, com a decisão de Nixon de abandonar unilateralmente a livre-conversibilidade do dólar em ouro, afetando mortalmente o esquema de Bretton Woods, criado pelos próprios EUA para reordenar o sistema econômico mundial do pós-guerra. Seguem-se, em 1973-74, o terremoto da OPEP com a multiplicação quase por 4 dos preços do petróleo, a estagflação do mundo ocidental, a saída para os países do 3º Mundo, através da dívida externa, o ajuste das economias ocidentais, a partir do 2º choque petrolífero de 1979, por meio da severa terapêutica recessiva de 1980-81, com a conseqüente elevação dos juros e o desencadeamento da crise mexicana de 1982. Em meio a tudo isso, os crescentes déficits do orçamento e da Balança comercial dos EUA com seus efeitos no resto do mundo, as altas e persistentes taxas de desemprego na Europa, o alastramento por mais de 30 países da crise de pagamentos. Ao final do período, a entrada em cena do Presidente Reagan e a adoção de política com o objetivo de revigorar a economia e recuperar a paridade ou superioridade estratégica em relação à URSS, a suspensão das conversações sobre limitação de armamentos, o endurecimento na Nicarágua, a invasão de Granada, a ênfase no terrorismo e os ataques à Líbia, o recente retorno aos encontros de cúpula e a retomada das negociações de Genebra.

No Brasil, não foram menores as mudanças de 1971 a 1986: da guerrilha urbana e rural e da repressão à abertura de Geisel e Figueiredo, culminando com a eleição de Tancredo e Sarney, a transição democrática pacífica apesar do trauma da doença e morte de Tancredo Neves, as reformas políticas e econômicas dos últimos meses. Nesses 15 anos, o panorama da economia brasileira foi também agitado por constantes transformações, com 4 fases nitidamente reconhecíveis: os anos de crescimento acelerado de 1969 a 1973; o ajustamento à crise do petróleo, de 1974 a 1980, através da expansão rápida da dívida e dos gigantescos projetos que completam a industrialização básica do país; a crise dos pagamentos acompanhada pela forte recessão e o desemprego de 1981 a 1983 e a volta do crescimento a partir de 1984.

Como se vê por esse balanço apressado e incompleto, a década e meia que acabamos de viver conheceu acontecimentos de imensas projeções, alguns absolutamente imprevisíveis pois frutos da maravilhosa liberdade humana de criar o destino, como a visita de Sadat a Israel. E, no entanto, por detrás dos arranjos caleidoscópicos sempre novos e surpreendentes com que se combinam os eventos, somos obrigados a admitir que o pano-de-fundo, o padrão básico do mundo não mudou em sua essência.

5. Anos Decisivos?

Num de seus últimos escritos, "Os anos finais do século", Raymond Aron se referia ao livro de Spengler, "Die Jahre der Entscheidung", para perguntar-se se as décadas de 80 e 90 seriam esses anos decisivos. Sua conclusão era negativa. Recusando o "milenarismo catastrófico", Aron não via nenhuma razão válida para atribuir a esses anos um significado particular, a não ser o de que seriam os últimos que ele teria ocasião de prever, protegido pela sua idade da humilhação de ser desmentido ainda em vida... Como cautela adicional, invocava a lição de Bainville: "faça previsões, mas não dê nunca a data". Escudados na mesma prudência e depois de constatar que 15 anos podem mudar muitas coisas mas provavelmente não alteram a essência de tendências de prazo mais longo, secular mesmo, talvez fosse chegado o momento de arriscarmos as seguintes generalizações sobre o panorama visto a partir de 2001.

A) "Guerra improvável, paz impossível"

A fórmula de Aron em "O Grande Cisma", de 1947, deve preservar sua validez. Na era nuclear, a guerra já não compensa. Salvo acidente ou loucura, não haverá, portanto, a decisão de que falava Spengler. E se houver, o resultado da partida não será o de um jogo de soma zero, mas de soma –2, ou menos todos. Como na indefinição enevoada de Fernando Pessoa:

Nem rei nem lei, nem paz nem guerra,
Brilho sem luz e sem arder
Como o que o fogo-fátuo encerra.

B) Dualismo do sistema internacional

Tudo indica que o sistema continuará a ser *bipolar* EUA-URSS no plano estratégico-militar (em armas nucleares e seus vetores, a China, a França, a Inglaterra, mesmo unidas, não equilibram um dos Grandes) e crescentemente *multipolar* nos campos econômico e político. Para que não fosse assim, seria preciso, no terreno estratégico, que ocorresse ou o colapso de uma das Superpotências ou o aparecimento de uma 3ª ou 4ª de igual categoria, ambas hipóteses de escassa plausibilidade. Ou então, em outro domínio, que os EUA voltassem a contribuir com mais de 50% da produção mundial como logo após o fim da guerra. Ora, o que vemos é o contrário disso. O PIB dos EUA em 1950 equivalia a 38,1% do mundial; em 1970, tinha baixado para 32,6% e em 1982, para 27,7%. Do mesmo modo, a URSS e os países do Leste, cuja participação no PIB global era de 16,3% em 1950, tinha caído para 9,1% em 1982. Em contraste, o Japão passou de 1,5% para mais de 9%. Estamos longe, portanto, do bipolarismo econômico e, por via de conseqüência, do político. Basta lembrar as dificuldades das duas alianças, as defecções da China, Iugoslávia, Albânia, a indisciplina da Romênia, os problemas de ontem com De Gaulle ou de hoje a respeito do gasoduto siberiano ou dos euromísseis.

C) Mais do mesmo ou distensão com competição

A "détente" continuará a se manifestar em três domínios principais: o do controle de armamentos (já ninguém crê em desarmamento), o das crises regionais, o do intercâmbio

comercial, científico-tecnológico, cultural. A respeito das chances de redução de armamentos, Aron não esconde o ceticismo que o leva a citar aprovadoramente Kenneth N. Waltz (autor de "The Spread of Nuclear Weapons: more may be better") — não sobre a tese central do livro — mas ao menos no que se refere à idéia de que a posse de armas nucleares teria dado aos EUA e à URSS uma lição de racionalidade e prudência. Ambos, não só se abstiveram de usar essas armas, mas teriam, em geral, (exceto na crise de Cuba de 62), evitado os choques capazes de conduzir a tais extremos. Em contraste com os fugazes 20 anos que separam a 1ª da 2ª guerra mundial, os 41 anos desde 1945 não viram a guerra nas zonas onde as Superpotências se confrontam diretamente brandindo armas nucleares cuja presença lhes previne o emprego. As guerras estariam relegadas às áreas onde os atores não possuem armas nucleares. Em conclusão, Aron fornece três razões que vão continuar a impulsionar as negociações de controle de armas, nesta e na próxima década, sem que se possa formular um prognóstico razoável sobre seu êxito: evitar a guerra por acidente criando meios de comunicação instantânea, manter um diálogo entre os Grandes sobre armas de natureza diferente das demais, a esperança de passar, um dia, das limitações ao desarmamento. E indaga: a esperança não será apenas outra forma de ilusão?

Na redução armamentista, existe entre as duas Superpotências pelo menos um interesse comum: o de assegurar a própria sobrevivência. No intercâmbio comercial, tecnológico, cultural, os interesses serão mais numerosos e concretos embora nem sempre partilhados no mesmo grau. Por isso é que George Kennan (em seu "The Nuclear Delusion") situa nesses campos o único terreno realista de colaboração possível entre americanos e soviéticos. Já naqueles aspectos, como direitos humanos ou liberdades políticas, que têm a ver mais de perto com as divergências ideológicas, os acordos lhe parecem ilusórios (seria o caso, por exemplo, da Declaração sobre a Europa Liberada, de Ialta e de muitos ítens da Ata de Helsinque). O mesmo talvez se pudesse dizer das crises regionais, tema que Reagan destacou em seu discurso do ano passado nas Nações Unidas, enumerando-as: Oriente Médio, África Austral, Afeganistão, Camboja, América Central. Foi essa a pedra que mais ajudou a fazer soçobrar a "détente". A busca das "vantagens unilaterais" proibidas pelo acordo assinado por Nixon em Moscou, em 1972, o comportamento agressivo ou imoderado que se atribuía nos EUA à União Soviética na periferia do sistema, diretamente ou por meio de Cuba, na guerra do Yom Kippur, em Angola, na Etiópia, no Afeganistão punham em cheque a tese do "linkage", da indivisibilidade da "détente". Dizia-se então — e continua hoje a ser a tese americana — que os soviéticos não deveriam esperar beneficiar-se do *comércio, créditos e tecnologias ocidentais, da redução de armas* ou do reconhecimento das fronteiras na Europa Central e Oriental e, ao mesmo tempo, manter no 3º Mundo um comportamento aventureiro e oportunista para tirar proveito das dificuldades ocidentais. Moscou, é claro, pensa diferente. Redução de armas, comércio ou estabilização de fronteiras não seriam concessões de um lado, a serem pagas pelo outro, mas vantagens bilaterais justificáveis em si mesmas para ambos. Quanto às revoluções do 3º Mundo, a responsabilidade incumbe ao determinismo imutável das forças históricas, a que não se pode negar, entretanto, a solidariedade proletária. A partir desses mal-entendidos não é fácil imaginar um ponto de convergência. Para evitar o confronto no Bipolarismo, ensina Aron, seria necessário que os líderes de coligações concordassem não só em se abster de recrutar dissidentes no interior do outro bloco, mas se recusassem até a aceitar as adesões decorrentes de rebeliões espontâneas. Daí o temor generalizado de que um desses focos de tensão acabe por converter-se no estopim de uma conflagração maior. O candidato mais indicado parece ser o Oriente Próximo (Israel e os árabes) ou Médio (os países petrolíferos do Golfo). Lembra-se com inquietação que, desde 1948, o Oriente Próximo tem produzido, quase com regularidade, uma guerra por década e que já mais de 12 anos nos distanciam da derradeira. Ru-

mores de armas voltaram a se fazer sentir recentemente entre a Síria e Israel. Aqui também me socorro de Aron para propor que a região continuará a ser teatro de um impasse belicoso, com recaídas e tréguas, sem a batalha apocalíptica final no Vale de Josafá. Com alguma sorte, talvez não fosse demais esperar que, assim como sucedeu com Berlim e as Alemanhas, uma relativa acomodação possa aos poucos instalar-se.

D) Disjunção entre Poder e Ordem

Numa das contribuições mais originais do pensamento brasileiro aos estudos internacionais, Celso Lafer mostrava a disjunção, o hiato entre o poder e a ordem. Em outras épocas, os detentores do poder geravam algum tipo de ordem, isto é, um padrão previsível de comportamento. Hoje, os donos do poder não querem ou não podem impor uma ordem. É o que se nota na anarquia monetária e financeira que se seguiu ao desmantelamento do sistema de paridade fixa de Bretton Woods. É o que se vê também na incapacidade de os Grandes controlarem conflitos no 3º mundo, como a interminável guerra Iraque-Irã e o martírio do Líbano, apesar dos protagonistas dependerem do exterior em quase tudo, a começar pelas armas. Esse traço do sistema tende a se projetar em direção ao fim do século, podendo mesmo se agravar em decorrência de fenômenos como a atual crise do multilateralismo, da perda de prestígio e confiança nas organizações internacionais permanentes. ONU, UNESCO, UNCTAD, OIT, entidades que pareciam começar a tornar realidade a universalização e a democratização das decisões internacionais são cada vez menos relevantes, pouco mais que clubes de debates. O poder unilateral dos Grandes acaba por ditar a agenda internacional, gostem ou não os outros. Temas centrais como a Convenção do Direito do Mar, o diálogo Norte-Sul, as negociações globais desapareceram quase por encanto das agendas. Quando os problemas apertam, recorre-se a cricuitos cada vez mais fechados como "o grupo dos 5" que decidiu sobre a desvalorização do dólar, fora do FMI (no entanto controlado pelos pesos-pesados) e menor até que a cúpula dos industrializados (foram excluídos o Canadá e a Itália). Chega-se a lembrar aquela extraordinária conversa de Ialta. Não querendo permitir o ingresso de de Gaulle, dizia Stalin que no Clube dos Grandes só se entra com 5 milhões de soldados. "Três", atalhou mais que depressa Churchill... Em momentos mais críticos como o do auge dos déficits comerciais dos EUA, o Governo americano começou a namorar a idéia de uma ampla conferência monetária para reordenar o sistema. Bastou, porém, que os sintomas se aliviassem para que o remédio multilateral fosse de novo esquecido.

6. Anos de prosperidade ou de crescimento lento

Escrevendo na 2ª metade da década de 70, Fernand Braudel insinua em "Le temps du Monde" uma profecia pessimista: os anos de 1973-74 assinalariam o início da descida da colina de um dos seus ciclos longos, "trends" ou tendências seculares, aquela que começou sua ascensão em 1896. Se ele estiver com a razão, teremos a sorte pouco invejável de assistir ao longo e doloroso declínio do ciclo, de que só nossos netos veriam o fim. Quando andou por aqui, anos atrás, Raymond Aron também alertou que os 25 anos de prosperidade ininterrupta do pós-guerra eram exceção e não regra na história econômica do Ocidente e que devíamos nos preparar para uma fase de vacas magras. É verdade que os tempos difíceis costumam produzir visões de trevas e ruínas que se dissipam aos primeiros raios da prosperidade. Agora mesmo isso acaba de acontecer num seminário em abril do Centro para Estudos estratégicos e Internacionais da Universidade de Georgetown. Um dos seus 3 temas era justamente o das "implicações do crescimento lento". Mas, entre meados do ano passado,

7. Em direção à Era do Pacífico?

Estaríamos, assim, em plena transição entre dois sistemas tecnológicos, passando de um modelo produtivo no qual predominam os meios mecânicos, o controle-comando humano e direto sobre os processos de fabricação com alto consumo de energia para outro modelo no qual prevalecem os meios automáticos, o controle-comando autônomo e pré-programado com um consumo mais baixo de energia. Nesse processo, o Japão estaria na dianteira com mais de 30 mil robôs reprogramáveis e entre 50 e 70 mil autômatos (os EUA teriam menos da metade). O dinamismo comercial e tecnológico do Japão, a vitalidade crescente de países asiáticos como a Coréia do Sul, Cingapura, Formosa, Hong Kong, Malásia, Indonésia, a revolução econômica na China e sua reintegração à economia internacional marcam a ascensão da Ásia nas relações internacionais contemporâneas. A partir de 1978-80, o intercâmbio comercial entre os EUA e a Bacia do Pacífico ultrapassou o comércio americano com a Europa Ocidental e a diferença vem-se alargando de ano para ano (em *1983 foi de US$ 25,8 bilhões*). Esse movimento complementa e reforça o deslocamento do centro populacional e econômico dos EUA da envelhecida Costa Leste para o "Sunbelt" da Costa Oeste e do Sudoeste, a ponto de que a Ásia e o Pacífico começam a se tranformar, para os americanos, de "Far East" em "Near West".

O fenômeno é tão impressionante que alguns, como Raymond Barre, predizem que no século vindouro poderemos testemunhar uma transferência do centro de gravidade do comércio e da economia mundiais do Atlântico para o Pacífico de magnitude comparável à passagem desse centro do Mediterrâneio para o Atlâmtico.

8. Cenários para o Brasil futuro

Já é mais do que tempo de tentar imaginar o Brasil nessa virada de século. Para isso, um marco de referência obrigatória é o trabalho de Hélio Jaguaribe, "Relações Internacionais do Brasil — Perspectivas para o fim do século", publicado em 1979. Nesse estudo, de enorme riqueza conceitual, Jaguaribe imagina para o ano 2.000 três cenários alternativos, cada um correspondendo a um tipo diferente de opção política, de organização econômica-social e, em conseqüência, com distintos graus de autonomia e aceitação externas. O primeiro seria o da consolidação de uma estável democracia social, em continuado processo de desenvolvimento e condições de atingir, externamente, o nível de autonomia geral. O segundo consistiria no retorno mais drástico e institucionalizado do autoritarismo de direita, o qual geraria tremendas pressões e resistências externas capazes de provocar sua derrocada. O terceiro, finalmente, assumiria a forma de um regime radical de esquerda, com apoio militar, que disporia de maiores possibilidades externas de sobrevivência se adotasse uma linha reformista moderada e seria provavelmente derrubado a partir do exterior caso optasse por um capitalismo totalitário de Estado sob bandeira socialista. Como minha abordagem, mais modesta e impressionística, não me deixa espaço para discutir as considerações de Jaguaribe, com as quais geralmente estou de acordo, prefiro, a exemplo do "pari" de Pascal diante da vida após a morte, fazer uma aposta em que o primeiro cenário haverá de prevalecer, o que, aliás, coincide com minhas inclinações.

9. A aposta no melhor cenário

Não se trata apenas de jogo de azar ou de tomar o desejo pela realidade. Em 1979, Jaguaribe justificava sua escolha com três argumentos: a política oficial de "abertura", apesar de efêmera; o sentido de oportunidade histórica dos dirigentes brasileiros e o sentido

quando começou a preparação da reunião e abril de 86, ocorreu a queda dos preços do petróleo e Giscard d'Estaing, incumbido de propor o documento para discussão iniciou sua análise com a afirmação categórica: "a crise já acabou". Segundo ele, a queda do petróleo terá efeito positivo tão prolongado como tiveram, em sentido negativo, os choques petrolíferos de 73-74 e 79. Os ajustes feitos nessas duas ocasiões permitiriam às economias ocidentais, inclusive as européias, desfrutar de um crescimento sustentado entre 3 e 4% ao ano com taxas inflacionárias mais baixas do que antes da crise. Para trás teriam ficado o europessimismo, a euro-esclerose, a euto-estagnaçãp. Em contraste, relatório de 25 de abril redigido por Juan Carlos Sánchez Arnau sob o título "Las perspectivas de la economia internacional Y el futuro de América Latina y el Caribe" para o seminário da CEPAL "A. Latina y el Caribe y la Economia Internacional" (Santiago, 21 a 23 de maio de 1986) declara, não menos categoricamente, que a economia internacional está em crise. Definindo-a como um processo de transição difícil e doloroso entre duas situações essencialmente diferentes, Sanchez Arnau vai apontar para as mudanças estruturais nos países industrializados como sua origem: níveis altos e persistentes de desemprego (mais de 22,5% na Espanha, 16,5% na Irlanda, 11,8% na Grã-Bretanha, com um total de 30 milhões de desocupados segundo Gunter Frank); modificações na demanda e na produção (declínio de certas indústrias, saturação de mercados como os de automóvel, eletrodomésticos); superprodução subsidiada de produtos agrícolas temperados; aumento da participação do gasto público no PNB com destaque para a previdência social. O autor do estudo reconhece que para a maioria dos economistas ortodoxos as recessões posteriores aos choques petrolíferos não passam de desajustes temporários e que as condições da economia internacional não seriam hoje essencialmente diferentes das que prevaleciam antes do 1º choque. Através de adequadas políticas de ajuste e de melhor coordenação, em pouco tempo se voltará à "normalidade" dos 25 anos do pós-guerra. Afinal, o único subproduto deixado pelas recessões seriam os níveis de desemprego mais altos e o grande endividamento num número limitado de países em desenvolvimento.

Como se pode verificar, as duas visões não podiam ser mais contrastantes. Seja como for, se não há consenso, existe ao menos um contingente apreciável de estudiosos que, seguindo as pegadas de Schumpeter, enxergam na inovação tecnológica, nos novos produtos, a saída das situações de saturação de mercado e declínio econômico. Daqui para o fim do século, indicam-se em geral quatro terrenos por excelência da inovação: a micro-eletrônica, a biotecnologia, os novos equipamentos e processos industriais (robótica, automação) e os novos materiais (os compostos de plásticos reforçados, de metais reforçados, de cerâmicas reforçadas e o titânio e suas ligas). É interessante que não se inclui a energia nuclear no quadro-de-honra da tecnologia. Dentro dessa corrente tranquilizadora, destaca-se Gerhard Mensch cujo "Stalemate in Technology: Innovations overcome the depression" assevera que a maior parte dos grandes "breakthroughs" tecnológicos destinados a revolucionar a última parte do século XX e começo do XXI ocorrerá nos anos em torno de 1989. Já Christopher Freeman e os pesquisadores do "Science Policy Research" da Universidade de Sussex questionam esse otimismo. Para eles, as inovações tecnológicas por si mesmas não são capazes de impulsionar a recuperação, que dependeria da maneira como as forças sociais e os recursos financeiros viabilizariam o aproveitamento dessas inovações. Conforme as circunstâncias, a mudança tecnológica poderia até impedir a saída de uma crise (na França, por exemplo, estima-se que os robós deslocarão, na década de 80, entre 300 e 600 mil operários e só criarão um número de empregos equivalentes a um terço dos perdidos.)

Para os partidários de Mensch, porém, o mundo do futuro é radioso e tomará a forma não da "sociedade pós-industrial" de Daniel Bell mas sim de uma "sociedade hiper-industrial" (por exemplo, o uso de computadores na indústria, reforçando o setor secundário).

de viabilidade da oposição e da esquerda. Decorridos mais de sete anos, o êxito da transição, que só pode aparecer como inelutável em retrospectiva, confirma o otimismo, apesar da incerteza decorrente das fragilidades do sistema partidário e das instituições (Congresso, por exemplo). No plano econômico, o cenário I projetava, na década de 90, para uma população de 160 milhões, uma renda per capita de US$ 2.100. Essa é também uma previsão que a realidade vem corroborando. Há muito tempo que não era tão favorável a conjugação de condições internas com as externas (queda do preço do petróleo, dos juros, expansão do comércio mundial graças à reafirmação econômica americana e européia, desvalorização do dólar), o que leva muitos a crer que poderemos estar no limiar de outra fase de crescimento acelerado com taxas acima de 8%, pressões inflacionárias limitadas e satisfatória geração de emprego. É nesse sentido, por exemplo, que vão as conclusões do estudo do BNDES sobre os cenários da economia brasileira até a década de 90. Se a tendência se mantiver, seria possível chegarmos ao ano 2000 com população de mais de 200 milhões de habitantes e uma economia que passaria do 8º ou 9º lugar entre as economias de mercado para o 5º ou 6º posto, da ordem de magnitude da Itália ou do Canadá. Graças ao investimento maciço em hidreletricidade, aço, celulose, petroquímica, mineração, bens de capital, álcool, o país tem um dos mais baixos coeficientes de importação em relação ao PIB (cerca de 6%, ou 3%, caso se subtraia petróleo), talvez um récorde mundial, chave explicadora do desempenho da nossa balança comercial e fator de reforço de nossa autonomia geral. Na mesma direção apontam o aumento da produção doméstica de petróleo e a expansão das reservas de óleo e gás, o que ajuda a reduzir uma vulnerabilidade que tão dolorosamente nos afetou nos dois choques petrolíferos e no início da guerra Iraque-Irã. Salvo nova deterioração das taxas de juros, o peso relativo da dívida tende a decrescer num quadro de crescimento da economia, aumento das exportações e saldos comerciais crescentes. O ideal, é claro, seria nossa volta à normalidade de um mercado financeiro de empréstimos voluntários, o que não se afigura implausível a médio prazo.

Qual seria o comportamento externo de um país com essas características? Para responder à pergunta, tendo já esboçado o panorama do mundo e do Brasil dentro de uma década e meia, seria o momento de indagar se existe na política externa brasileira um fio de continuidade ou uma vocação decorrente de causas que continuarão a se fazer sentir no futuro como no passado recente.

10. Em busca da vocação externa do Brasil

Nessa busca vai ajudarnos uma construção teórica recente, a do livro do Prof. Richard Rosecrance, "The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World", publicado no início deste ano. De acordo com essa concepção, desde 1945, o mundo tem hesitado entre dois modos diferentes de organizar as relações internacionais: um sistema territorial que data da época de Luís XIV, sob a liderança compartilhada da URSS e dos EUA e um sistema comercial centrado em torno das bacias do Atlântico e do Pacífico. O sistema territorial é composto de estados que encaram o poder em termos de massa territorial: quanto mais território, mais poder (lembrar a frase do Rio Branco "território é poder"). Em teoria, esses países desejam adquirir território suficiente para emancipá-los da dependência em recursos, matérias-primas e mercados. Em oposição, o sistema comercial ou oceânico é baseado em estados que reconhecem que a auto-suficiência á uma ilusão. Desde que o comércio seja livre e aberto, eles não necessitam conquistar território para desenvolver suas economias. O Japão e a Alemanha Ocidental estão no centro desse sistema e usam o comércio internacional para obter as matérias-primas e o petróleo que tentaram, sem êxito, conquistar pela força nos anos 30. No sistema territorial ou West-

faliano (dos tratados de Westfália, que, em 1948, puseram fim à Guerra dos 30 anos), os estados realizam seus fins por meios políticos e militares dirigidos à conquista e manutenção de território. No sistema comercial, os estados realizam os fins de assegurar prosperidade e bem-estar a seus habitantes através da integração no comércio e na economia internacionais. Se os estados territoriais aderissem ao segundo sistema, as perspectivas de paz nos últimos anos do século seriam fortemente aumentadas. Esse é um resumo certamente empobrecedor de uma obra muito mais rica. Não vou debater os méritos da tese de Rosecrance, mas reter a idéia de que é possível a um Estado optar, para sua auto-realização, por dar ênfase à ação econômico-comercial, de preferência aos meios políticos ou militares (a escolha nunca é exclusiva, pois todo estado tem de cuidar, em graus distintos, da defesa e do comércio). Desapareceria, assim, a velha distinção que subordinava a "baixa política" (a política comercial) à "alta política" (a diplomacia política). Não teria também sentido, desse ponto-de-vista, a crítica feita ao Japão e à Alemanha de serem "gigantes econômicos mas anões políticos". Aliás, esse tipo de atitude tenderia a perder terreno, diante do sucesso dos estados mercantis. (comparar, por exemplo, os superavits do Japão e da Alemanha no balanço de pagamentos com os déficits americanos; dias atrás, realizava-se em Harvard um seminário cujo título diz tudo: "Japan: Number One?").

As concepções de Resecrance são úteis para servir de instrumento para elaborar uma interpretação da evolução da política externa brasileira.

11. O Brasil no sistema dos estados mercantis?

No século XIX, o Brasil foi um ativo participante do sistema westfaliano. Problemas de território herdados da Colônia ou derivados da fase de instabilidade que acompanhou a formação dos estados nacionais no Prata levaram-nos a tomar parte em nada menos de sete campanhas militares de razoável envergadura: 1811, 1816-20, 1825-28, 1851, todas no Uruguai, 1852, contra Rosas, 1864, de novo no Uruguai, contra Aguirre e a Guerra da Tríplice Aliança, de 1865 a 1870. Desde então, excetuada nossa limitada presença nos dois conflitos mundiais, gozamos de 116 anos ininterruptos sem guerras puramente nacionais. Nos primeiros anos deste século, de 1902 a 1912, Rio Branco completa a obra que iniciara nos arbitramentos e sistematicamente encaminha a solução de quase todas as questões de fronteiras legadas pelo Império. Na década de 20, livre da hipoteca que representaria absorver toda nossa capacidade diplomática em negociações de fronteiras com dez vizinhos ao longo de quase 17 mil kms, a diplomacia brasileira custa a se reorientar e parece quase fazer jus ao que se dizia de Latino Coelho: "um estilo à procura de um assunto". Típico dessa desorientação foi o episódio humilhante da candidatura brasileira a um lugar permanente no Conselho da Liga das Nações, pretensão de prestígio sem amparo em nosso poder real e que não encontrou apoio da maioria dos latino-americanos, levando-nos, após um esforço inglório, a deixar em 1926 a Sociedade das Nações. A partir, porém, da crise de 29, e da Revolução de 30, os temas econômicos vão ocupar espaço crescente em nossa ação externa: a dívida, as desavenças com os EUA por causa do comércio bilateral em marcos de compensação com a Alemanha nazista, as negociações para obter o financiamento do Eximbank a Volta Redonda, início da implantação da indústria pesada. No pósguerra, a tendência se reforça através da tentativa de obter empréstimos públicos do Governo americano, o Plano Salte, a Operação Pan-Americana, o esforço de Juscelino para atrair capitais privados estrangeiros a fim de viabilizar o Programa de Metas. Hoje, se nos perguntam quais foram, no ano passado, as questões internacionais nas quais o Brasil teve realmente participação protagônica, não-secundária, a resposta provavelmente será: o encaminhamento do proble-

ma da dívida fora dos canais do FMI e a liderança da resistência, com a Índia, à inclusão de serviços nas negociações do GATT. Não é à-toa que no Grupo dos 77, braço econômico dos subdesenvolvidos, sempre tivemos posição de destaque, tendo mesmo ocupado a Presidência do Grupo, enquanto no ramo político, o Movimento Não-Alinhado, nos contentamos com um lugar de observador. Se várias razões influiram para que, desde 1968, não nos candidatássemos ao Conselho de Segurança, é significativo que tenhamos optado, em lugar de um assento nesse órgão, por um no ECOSOC, o Conselho Econômico-Social das Nações Unidas. Poderíamos multiplicar os exemplos, mas os que aí estão bastam para demonstrar que o motor principal de nossa atividade diplomática tem sido o de criar as condições externas, políticas e econômicas, que assegurem a viabilidade do processo de desenvolvimento. É a partir dessa verificação que vamos procurar discernir as linhas prováveis que orientarão a política exterior do Brasil nos 15 ou 20 próximos anos.

12. Linhas gerais da política externa na virada do século

Não é preciso ter dons proféticos para prever que, no horizonte próximo e mediano, as questões econômicas continuarão a dominar nossas relações com o resto do mundo. Em 1977, o contencioso Brasil-EUA se desdobrava em três áreas, duas das quais políticas: direitos humanos, não-proliferação nuclear, divergências econômico-comerciais. Hoje estas últimas se expandiram como tinta em mata-borrão e ocuparam todo o espaço. Nossos grandes problemas no setor externo chamam-se agora: informática, Clube de Paris, créditos do Banco Mundial e do BID, serviços no GATT, protecionismo contra exportações brasileiras de aços, calçados, têxteis, etc., não só com os EUA mas também com a CEE. Contra esse *pano-de-fundo, creio que se podem avançar, sem muito medo de errar, as seguintes conjeturas* sobre as principais linhas de direção da diplomacia:

A) Abstenção em relação à política de poder

Inserido num contexto geográfico à margem das áreas de confronto direto das alianças do jogo Leste-Oeste (Europa Ocidental e Central) ou dos focos de tensão regional (Oriente Próximo e Médio, Ásia do Sudeste), em paz com seus vizinhos (todos, aliás, de menor expressão econômica ou militar), o Brasil não tem razões concretas para seguir uma política de poder (ao contrário dos envolvimentos militares do século XIX). As ameaças à soberania brasileira ou ao nosso desenvolvimento provêm das relações econômicas e têm de ser enfrentadas nesse terreno. Superada a inspiração direitista do princípio da década de 70 e as desconfianças que o nosso ufanismo despertava, a frase "Brasil Grande Potência" não passa de um "slogan" vazio, a não ser que com isso se signifique uma ordem de magnitude capaz de garantir um nível elevado de vida a todos os brasileiros. Um país voltado para o desenvolvimento e engajado no sistema mundial dos "trading states" necessita de eficiência e competitividade, não de hegemonia de poder. Isso não exclui a atenção compreensível com as exigências de um aparelho de defesa à altura de nossa necessidades. Aliás, um sinal objetivo de que não perseguimos uma política de poder é a taxa modesta, das mais baixas até do Continente, dos gastos militares em relação ao PIB. Até a indústria de armamentos é dirigida para as exportações, portanto parte do mecanismo do "estado mercantil". Não se vê motivo para imaginar que esse quadro se modifique (não esquecer que os países com despesas elevadas com a defesa, como Israel ou Coréia do Sul, não têm outra escolha).

B) Constribuição à distensão

Independente em relação a alianças militares, o Brasil terá interesse direto na superação progressiva dos antagonismos ideológicos Leste-Oeste e do grau excessivo de polarização que ainda se registra nas relações internacionais. Crescer é ocupar espaços, que só serão abertos se o mundo for cada vez mais multipolar, se resistirmos vigorosamente às tentativas de nos imporem esquemas de organização econômica ou tendências ideológicas, venham esses intentos do "neo-conservadorismo" do Ocidente ou do ensaio de modernização do marxismo-leninismo do Leste. Isso não implica em igualar moralmente os dois lados ou ser neutro em matéria de valores. Os nossos são claramente ocidentais: sociedade aberta, democracia pluralista, economia descentralizada de mercado. Eles não têm, porém, por que levar-nos a um alinhamento improvável com blocos militares nascidos em contexto geográfico e político diferente.

C) *Preservação de um espaço de paz*

É o objetivo da proposta de um Atlântico Sul desnuclearizado e desmilitarizado, sem bases estrangeiras, sem alianças militares, sem corrida nuclear entre os países da América do Sul e da África.

D) Efetivação de interesses globais

As grandes retificações da política externa introduzidas a partir da metade dos anos 70 já se consolidaram ao longo de mais de uma década e é sobre essa base, não pela sua negação, que irá se diversificar e aperfeiçoar a política externa: estabelecimento de relações com a China Popular; presença crescente em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné, na África em geral, intensificação do relacionamento com os países árabes; redefinição das relações com os EUA após a denúncia dos acordos militares; diversificação dos vínculos dentro do espaço ociedental por meio da intensa cooperação econômica com a Alemanha, Japão, Itália, etc. Assim como Cuba, cuja motivação é ideológica, o Brasil é dos raros países latino-americanos cujos interesses são globais, transcendendo os limites do Hemisfério ocidental. Com 24 Embaixadas residentes na África e 12 no Oriente Médio, temos desenvolvido um comércio cada vez mais expressivo com essas áreas. Mas, se os nossos interesses são globais, nossa capacidade de torná-los efetivos não o é. O Ministro Guerreiro gostava de dizer que o Brasil não dispunha de excedente de poder, político, militar, econômico ou cultural e que era um país difícil de mobilizar para enviar ao exterior assistência técnica, médicos, professores. Dessa forma, o escasso poder ao nosso alcance tinha de ser judiciosamente empregado lá onde nossa influência era mais direta, evitando o erro de estendermos demais nossas linhas, de nos engajarmos além do que permitem nossos parcos recursos (de passagem seja dito que é essa a razão maior do que é visto como o perfil excessivamente modesto de nossa atuação em algumas crises regionais onde nos sabemos sem influência significativa sobre os acontecimentos). É precisamente nesse particular que a eliminação dos atuais constrangimentos econômicos deve possibilitar-nos, no fim do século, excedentes mais aptos a apoiar nossa política externa. Não é crível, por exemplo, que um país de PNB perto de US$ 300 bilhões não possa destinar por ano de 50 a 100 milhões de dólares para cooperação técnica e cultural e mesmo para ajuda ao desenvolvimento. O crescimento esperado nestes próximos anos deve fornecer-nos condições para cumprirmos nossas responsabilidades na América Latina no Caribe, na África, em especial para com os países da mesma língua, junto aos quais a escravidão criou-nos uma dívida que jamais poderemos

pagar (lembrar a frase de Bernardo Pereira de Vasconcelos: "A África civiliza o Brasil"). Para isso teremos de organizar, nas dácadas vindouras, um melhor instrumental de ação (agência técnica de cooperação para o desenvolvimento, fundação para o ensino da língua e a difusão da cultura).

E) Integração da América Latina

Em outubro de 1979, a assinatura do Acordo Tripartite sobre Itaipu e Corpus entre o Paraguai, a Argentina e o Brasil punha fim à última divergência grave que nos separava de um país latino-americano. Desde então, tornou-se irreversível o movimento para nos integrarmos sempre mais e de forma concreta com a América Latina. Em 1980 e de novo em 1981, os países latino-americanos tomados em conjunto representaram para o Brasil, pela 1ª vez, um mercado importador maior que os EUA (cerca de US$ 4,7 bilhões). A crise da dívida fez, em seguida, com que esse comércio se reduzisse em quase 30% mas a tendência natural é para o retorno aos níveis anteriores. Em certos momentos, a Venezuela, o México, o Equador chegaram a figurar entre nossos maiores fornecedores de petróleo, diversificando nossas fontes de suprimento. O diálogo entre o Presidente do Brasil e os Chefes de Estado latino-americanos tornou-se freqüente e regular, até por telefone. Nossa participação tem sido ativa nos dois foros que a América Latina soube criar para encontrar respostas próprias, genuínas para seus problemas: o Consenso de Cartagena, para a dívida, Contadora para a América Central. Desde os encontros do Presidente Sarney com o Presidente Alfonsín e com o Presidente Sanguinetti estão em curso negociações que poderão conduzir a um passo histórico no caminho da integração entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, aberta aos demais e capaz de nos fazer chegar ao fim do século com um espaço econômico crescentemente unificado. Dessa integração já é exemplo, no campo da energia elétrica, Itaipu, que será concluída no início dos 90. No plano político, a coincidência da redemocratização aplaina esse caminho. Em seu estudo sobre o Atlântico Norte, Karl Deutsch distinguia dois tipos de integração política, a comunidade de segurança amalgamada (exemplo: a união das 13 colônias para formar os Estados Unidos da América) e a comunidade de segurança pluralística. Esta última ocorre quando dois ou mais países preservam seus centros autônomos de decisão (os Governos), mas desenvolvem ao longo de um período prolongado uma tal constância em resolver suas divergências através de meios pacíficos, institucionalizados, que a hipótese de guerra entre eles se torne implausível. É o que teria sucedido entre os EUA e o Canadá, após o Tratado de Washington (1870s), pelo qual ambos decidiram desmantelar as fortificações ao longo de sua fronteira. A mesma situação caracterizaria as relações entre a Bélgica e a Holanda, entre a França e a Alemanha, após a guerra e, de maneira mais geral, os laços entre os países da Europa Ocidental. Neste continente ainda não chegamos a esse ponto. Mas, de um lado, o refluxo, após as Malvinas, dos conflitos fronteiriços que haviam recrudescido após 1977 (Beagle, Peru-Equador, Venezuela-Guiana, etc.) e, de outro lado, os mais de 100 anos de paz na região do Prata, tão convulsionada no passado, nos fazem esperar que, lá para os fins do século, algo semelhante a uma comunidade de segurança pluralística estará implantado entre nós.

F) Uma economia mais aberta

Uma economia que no ano 2000 será a 5ª ou 6ª do mundo industrializado deve preparar-se para pressões multiplicadas. Ninguém aumenta a taxa de participação no comércio mundial (a nossa é ainda muito baixa, até em comparação com países menores como a Coréia do Sul) sem provocar reações de defesa. Os choques de interesses concretos, as ações

protecionistas passarão a fazer parte do cotidiano, como aliás está começando a acontecer. O Brasil não poderá manter um coeficiente tão insignificante de importações, terá de abrir sua economia, que tenderá a aproximar-se da dos países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), sem confundir-se inteiramente com esse padrão, devido à persistência, embora atenuada, de dependências como a da dívida externa. As teses da "graduation", de aplicação adiada pela eclosão da crise de pagamentos, voltarão a ser reativadas em matéria de importações (retirada do Sistema Geral de Preferências, exigências de reicprocidade nas concessões), de créditos favorecidos do Banco Mundial e do BID. Crescerá a diferenciação de interesses entre mais e menos avançados no seio dos países em desenvolvimento e o Brasil terá de resignar-se a que suas posições em serviços ou tecnologia nem sempre encontrem apoio dos mais pobres e dependentes. A heterogeneidade do Grupo dos 77 e nosso nível de adiantamento tornarão cada vez menos automárica a coincidência em foros como a UNCTAD ou o GATT. Ficaremos numa posição intermediária, longe ainda dos integrantes da cúpula dos industrializados. Por interesse e convicção, permaneceremos fiéis à luta por uma nova e mais aberta organização do sistema econômico mundial, mais propícia ao desenvolvimento. Livres de um passado de colonizadores, sem bandeiras ou causas a impor, nossas relações econômicas e de cooperação com os países em desenvolvimento serão ditadas por interesses recíprocos, sem cobrança de sobrepreços políticos ou desígnios de dominação.

13. Conclusão

Conforme convinha a um período tão curto, de menos de 15 anos, contive, dentro de limites estritos, a tentação de todo profeta, que é de antecipar maravilhas ou desgraças. Esforcei-me em evitar o exagero de Kennan, que em seu famoso "The sources of Soviet Conduct", estimava em 10 ou 15 anos o tempo necessário para aplicação do "containment", a fim de que a União Soviética começasse a se desagregar ou seu comunismo agressivo sofresse um processo de "amolecimento" (no fundo, a mesma atitude dos que seguem esperando, para daqui a pouco, uma convergência de um comunismo liberalizado com um capitalismo socializado). Como me cuidei de anunciar catásfrofes, não receio, se chegar ao novo milênio, a alegria do profeta ao ver baixar o fogo do céu sobre a cidade pecadora nem a aflição de Jonas, desmoralizado pelo perdão de Deus a Nínive arrependida e que assim orou a Iahweh: "Ah! Iahweh, não era justamente isso que eu dizia quando estava ainda em minha terra? Por isso fugi apressadamente para Társis, pois eu sabia que tu és um Deus de piedade e de ternura, lento para a ira e rico em amor e que se arrepende do mal. Mas agora, Iahweh, toma, eu te peço, a minha vida, pois é melhor para mim a morte." Minhas previsões foram comedidas, nada revolucionárias, apenas o natural desdobramento e aprofundamento das tendências atuais. Sua confirmação, contudo, dependerá naturalmente de que as variáveis externas e internas não nos reservem surpresas excessivas. Se, por exemplo, ocorrer uma grave deterioração nas relações entre as Superpotências devido a um conflito no Oriente Próximo ou Médio ou se houver um recrudescimento sério da crise econômica em razão de um colapso de pagamentos, as projeções terão obviamente de ser revistas. Internamente, a variável principal se refere ao 1º cenário de Jaguaribe, a consolidação da democracia social. A esse respeito, não se pode deixar de sentir alguma inquietação. Se a História brasileira nos pode servir de indicação, o balanço é indeciso. De um lado, uma certa capacidade, talvez excessivamente louvada, de encontrar para os conflitos políticos saídas não-violentas e de conciliação, juntamente com uma paixão pelo desenvolvimento material que Juscelino popularizou e transformou num dos grandes traços de união entre classes e regiões. De outro lado, um desempenho medíocre, decepcionante, em matéria de

desenvolvimento social. Se a conciliação nos poupou violência política, seu preço talvez tenha sido pago com o retardamento das mudanças sociais. A ilusão de fazer desaparecer a escravatura de forma indolor, quase imperceptível, através das leis dos sexagenários e do ventre livre, acabou por fazer do Brasil o último país das Américas, depois de Cuba (que era ainda colônia), a abolir a escravidão. E isso mesmo sem as medidas complementares reclamadas por Nabuco, que teriam podido evitar a marginalização, praga de nossa sociedade. Como diz o Presidente, estamos entre as dez maiores economias, mas os indicadores sociais nos fazem baixar para o 54º lugar. Essa é a explicação dos nossos contrastes, das diversas teorias sobre os dois Brasis, o arcaico e o moderno, a Bélgica e a India, ou, na forma atualizada de meu brilhante colega o Embaixador Marcos Azambuja: "O Brasil é o único país do mundo que tem, ao mesmo tempo, um problema de informática e um problema de dengue"...

Diante disso, confesso não dispor nem de receitas, nem de certezas. Só me conforta e encoraja saber que a sociedade brasileira não é a mesma do passado, que não somos prisioneiros de nossa História, nem objetos passivos de determinismos inevitáveis. Que, a cada dia, adquirimos consciência mais clara de que é inadiável e urgente a tarefa de resgatar a maior de nossas dívidas, a social. Para isso, o povo terá de ser o protagonista, usando com lucidez o poder que está recuperando. Só assim, quando conciliarmos de verdade a nação nos seus membros mais pobres e fracos, poderemos nos projetar no mundo do século XXI como um povo que pratica a coerência e segue, dentro de casa, os preceitos de paz, concórdia e justiça que prega lá fora.

Chegaremos a isso daqui a 15 anos? Termino, como comecei, por um ato de fé. Há 24 anos atrás, ao falar em nome de pequeno grupo de funcionários de Brasília que se despediam do Ministro San Tiago Dantas, apliquei a esse homem que, dias antes de morrer, em 1964, sem poder falar, ainda procurava fórmulas para salvar-nos do retrocesso, as palavras com que Albert Schweitzer se auto-definiu e que hoje gostaria interpretassem os sentimentos e propósitos de todos os presentes:

"Pessimistas no conhecimento, otimistas na esperança e na ação".

CIGANOS: UMA MINORIA DISCRIMINADA

Ático Vilas-Boas da Mota

Ninguém pode negar este privilégio aos ciganos. Modo de vida, vivências, como visão, tudo faz deles um povo singular. Íntimos do tempo, atentos e eternos aprendises da própria vida, sua universidade maior, eles sabem escrever com o gesto, a memória e a oralidade muitos tratados de sabedoria autêntica, distanciados do mofo dos gabinetes e da arrogância dos sábios. Olhos voltados para o instante que passa, ouvidos escancarados para sorver a música; fortes no sofrimento, desesperados diante da morte por amar sofregamente a vida, apesar dos espinhos interpostos entre uma caminhada de paz e outra de angústia; guardiães de uma cultura de resistência milenar, lição para todos aqueles portadores de cultura surgente.

Quem são? De onde vieram? Para onde vão? Até quando o modo de ser cigano há de permanecer? Serão tragados pelo processo civilizatário consumista? Estas e outras perguntas pairam no ar e as respostas, desafiadoras e inquietantes, são de modo tímido alinhavadas por aqueles que ousaram atravessar o limiar da cultura deles, pé ante pé, na coleta de dados, pepitas de experiências, lendas, anedotas, relatos orais, nomes de pessoas e de lugares, cicatrizes, lágrimas enxutas e risos surpreendidos nos extremos de seu calendário, retalhos de canção e a expressão mágica de despertar: OPRE ROMA! ... (1)

Seduzido pelo honroso convite da *Revista Brasileira de Política Internacional* achamos por bem respingar, aqui acolá, alguns dados que pudessem contribuir no desenvolvimento da ciganologia no Brasil. Reconhecemos quão modesta é a nossa contribuição, sobretudo se levarmos em conta que na Europa esta nova ciência já começa a ter idade, a partir dos estudos estampados, no século XIX, no *Journal of the Gypsy Lore Society* (1888) que a inaugurou brilhantemente e hoje ela se sustenta como um ramo da antropologia cultural ou da etnologia, tendo nos *Études Tsiganes* (1955), um de seus melhores sustentáculos. Não alimentamos a pretensão de presentear o mar com um copo d'água endereçando o nosso enfoque aos especialistas do Velho Mundo, calejados e fartos de saber tantas e tantas coisas sobre o viver e o devir dos ciganos. Pensamos muito mais nos leitores do denominado Terceiro Mundo, cujas pesquisas dessa natureza ainda ensaiam os seus primeiros passos, embora já se possam contar com valiosas obras pioneiras. Vale a nossa despretenciosa intenção de colocar um tijolo na construção de um futuro edifício da ciganologia, no Brasil, pedra angular na defesa de uma cultura quase despercebida, conquanto rica e surpreendente em seus pormenores e capaz de nos ministrar lições de amor à vida e, antes de tudo, a capacidade de Ser e a difícil arte de sobreviver como povo navegando contra a maré social.

Quanto ao posicionamento na ciganologia no seio das demais ciências, não falta quem a considere uma pseudo-ciência, embora a maioria dos dicionários e das enciclopédias especializadas a registre como um ramo da antropologia cultural, sem apresentar algo que pudesse servir de pomo de discórdia, mas a dialética parece andar no encalço da nova ciência. A senhora Martins em sua tese de mestrado *Zur mythischen Figur des Zigeuners in der deutschen Zigeunerfung* figura mítica dos ciganos na ciganologia alemã reserva algumas páginas severas contra o que ela denominou de um "projeto de ciganologia", elaborado pela Universidade de Giessen, nas quais arrola uma série de argumentos em favor de seu ponto de vista, destacando-se o fato de os gajões (= não ciganos) nada saberem a respeito da cultura zíngara. Seu enfoque é visivelmente radical, pois acredita que a ciganologia só adquirirá foros de ciência se ela voltar à estaca zero, ou seja, faz-se necessário que a palavra seja dada aos Sinti ou aos Roma. O assunto segundo alguns pesquisadores, merece maior atenção, enquanto que para outros, ele apenas se revela aberto. A opinião da senhora Martins não coincide com a do grupo de pesquisadores do seu próprio país que resolveram lançar, em 1979, o periódico *Giessener Hefte fur Tsiganologie*, dirigido por Reimer Gronemeyer e Max Munzel que estão conscientes das dificuldades decorrentes daquele empreendimento e afirmam: "O ceticismo dos ciganos e de alguns de seus amigos contra os trabalhos científicos baseia-se no fundamento de que nenhuma pesquisa toma as devidas precauções contra uma eventual utilização no sentido da violência e da repressão" (Editorial de *Giessener Gefte fur Tsiganologie* 1/84). Esta revista tem como objetivo principal discutir a problemática cigana e acolher diversos pontos de vista, ainda que antagônicos, com a esperança de alcançar a almejada síntese.

Tudo o que se fizer para o conhecimento adequado da cultura dos ciganos ainda é pouco. Eles são vítimas, há muitos séculos, de preconceitos e de estigmas impostos pelos não-ciganos, complicando-lhes a vida. Deles, infelizmente, só se tem mostrado alguns defeitos e nunca as boas qualidades. Vale a pena corrigirmos tais distorções e, para se alcançarem objetivos mais elevados, bom seria voltarmos as nossas vistas para uma cultura mal pesquisada e pouco divulgada entre nós e dela extrairmos pelo menos uma lição: nenhum povo é formado só de virtudes e nenhum povo é constituído só de defeitos! Povo obviamente é a multiplicação de pessoas e, como tal, sujeito está a todas as limitações que envolvem a condição de ser humano.

COMO SE DENOMINAM OS CIGANOS

Os ciganos denominam-se a si mesmos conforme o grupo ou subgrupo étnico a que pertencem e, às vezes, de acordo com a própria denominação onomástica do clã. A denominação genérica, contudo, é *rom*, que significa *homem por excelência* em oposição a *gajão* (= não cigano) ou seja, o outro que não é rom. O termo rom alterna-se com o de manus (pronuncia-se manush). Na França o termo manus é escrito *manouche.*

Eles recebem várias denominações por parte dos gajões de acordo com o sistema lingüístico de cada país onde vivem ou por onde transitam, inclusive em épocas mais remotas. Vejamos: 1. Grego (medieval): *Atsinganos, atsinkanos;* 2. Latim (medieval): *Acinganos, cíngarus, cingerus, zíngarus;* 3. Grego moderno: *Tsinganos;* 4. Turco: *bomians, Tchingiare;* 5. Italiano: *Zíngaro, zingano;* 6. Espanhol: *gitano, cíngaro;* 7. Português: *cigano, gitano, zíngaro, boêmio, calom* (Brasil), *judeu* (Brasil-MG); 8. Romeno: *Tigan (Atigan);* 9. Francês: *Bohémiens, Tsiganes, Gitans, Gypsies, Manouches, Sinti, Roms, Romani, Romanichels, Zingari, Zíngaros, Gingani, Zigeuner, Egyptiens, Sarrasins, Bohêmes, Rabouins, Caraques, Tatars* etc. 10. Catalão: *bomians, gitano;* 11. Russo: *Cygan;* 12. Ucraniano: *Cyhan;* 12. Búlgaro: *Aciganin, Acigan, Cigan* (transformado em *ciganin*); 13. Eslovaco: *Cigan;* 14. Tcheco: *cingán, cigan, cikan;* 15. Polonês: *Cygan;* 16. Sérvio: *Ciganin;* 17. Esloveno: *cigan;* 18. Ale-

22. Norueguês: *Sigoynar;* 23. Inglês: *Gypsy* ou *gipsy;* 24. Húngaro: *egyplener, pharao nepek;* 25. Lituano: *cigonas.* (2) Explica-se a imensa cadeia sinonímica francesa tão-somente pelo caráter cosmopolita de que se reveste a cidade de Paris, encruzilhada de quase todas as etnias do planeta. Não precisa ser sociolinguista para se descobrir que praticamente todos os nomes pelos quais os ciganos são apelidados pelos franceses decorrem de uma atribuição aos países de onde teriam vindo os zíngaros.

O Sr. Philippe Moronneau, em memorável conferência proferida em 18 de março de 1966, a convite da associação *Arts et Civilisations* sob o título: *Des gens de bonne rencontre: les Tsiganes*, apresentou uma série de considerações sobre o conceito de *racismo* e sobre a classificação dos ciganos. Sustentou a opinião de que o melhor termo genérico para exprimir a etnia global dos zíngaros é a própria palavra: *Tsigane* (= cigano) que se liga historicamente à cadeia sinonímica: *Atsiganoi, atsiganos, Tsigans, cingans, Tchingianés, cingarus, cingerus, Zigeuner, Zingari,* baseando-se nas lições dos ciganólogos Jules Bloch e Pierre Meile. (3)

ORIGEM DOS CIGANOS: Tentativa de explicação

Várias opiniões já se apresentaram tentando determinar com maior exatidão a origem dos ciganos, tida por muito tempo como misteriosa. Tem-se recorrido à história, à mitologia e, nas últimas décadas, à linguística conjugada à antropologia física, à medicina, visando ao esboço de diretrizes mais próximas da realidade científica, contribuindo para o desenvolvimento da ciganologia.

A maioria dos ciganólogos julga terem vindo os ciganos da Índia, embora persista entre eles pequenas discordâncias quanto à região precisa de onde teriam saído pela primeira vez para iniciarem a série de dispersões. O protoberço dos ciganos tardou muito em obter o consenso satisfatório entre pesquisadores.

Antes da obtenção de dados científicos convincentes, pupularam, em diversos países, hipóteses nem sempre coincidentes, ora apresentando os zíngaros como oriundos do Egito, da Núbia, da Babilonia ou da Península Ibérica, ora da Valáquia ou dos Pirineus bascos e, para surpresa e perplexidade de muitos, eles não passariam de mero resultado da miscigenação de habitantes das Ilhas Canárias (Guanches) e ligados aos índios da América do Norte. Acrescentava-se ainda a hipótese de serem sobreviventes de um continente desaparecido — A Atlântida — em tempos imemoráveis. Esta última hipótese encontrava respaldo na persistência de algumas lendas, até mesmo entre ciganos, circulantes na Europa Balcânica e em localidades nas costas do Mediterrâneo, tendo este corpus lendário como motivo central as *cidades submersas* que, por sua vez, cruzava-se com outro acervo baseado em *navios* (ou *barcos*) *fantasmas*, cujos sobreviventes ou tripulantes teriam sido os ciganos, salvos de uma catástrofe de proporção gigantesca, talvez ocorrido em lugares cobertos pelas águas do mar.

Todavia, a explicação linguística sobrepujou as demais, depois que Stephan Valyi, no século XVIII, usando o método histórico — comparativo, conseguiu aproximar o *romani* (4) de outras línguas indianas. Filólogos e linguistas vêm trabalhando na mesma direção, no sentido de reforçar a tese de que o proto berço dos ciganos localiza-se no espaço indiano, apesar das oscilações de opinião quanto às localidades que teriam sido o primeiro lar dos ciganos. Foi a partir, portanto, do século passado que os esclarecimentos sobre a língua dos ciganos muito preocupou os estudiosos, destacando-se, dentre eles, a figura de vienense Franz von MIKLOSICH (1813-1891) (5) que "pouvait suivre presque pas à pas leurs pérégrinations depuis leur foyer de dispersion dans l'Inde jusquà l'Europe balkanique, centrale et occidentale, en relevant minutieusement des mots qu'ils ont successivement empruntés

aux divers peuples chez lequels ils ont passé ou séjouou" (6).

No que tange à pré-história dos ciganos a documentação de que dispomos é relativamente escassa. Não é difícil encontrar explicação para muitas das lacunas concernentes às fontes primárias, pois a Índia antiga vivia mergulhada em seus meandros mitológicos e muito mais preocupada com a cronologia de soberanos e personagens de alta estirpe e impregnadas de historicidade, quase mitificadas e, às vezes, utilizadas apenas em sentido genérico e impreciso. Sem falar na justaposição de termos para exprimir os mesmos povos ou agrupamentos humanos: os *Jat*, os *Luli*, os *Nuri*, os *Zott*, os *Dom*. Não havia, portanto, espaço para hordas de gente andarilha ou de deslocados de guerra, ou mesmo de simples peregrinos.

A chegada deles, no meio do século X de nossa era, mereceu a atenção do historiador Hanza d'Ispahn que os descreve sumariamente calculando em 12.000 Zott, excelentes músicos que chegaram na Pérsia (Irã) e foram ali acolhidos com surpresa e alegria.

O festejado poeta e cronista persa Firdusi (c. 930-1020), autor da interessante obra — *O Livro dos Reis* — retoma a história de chegada deles em terras persas, informando-nos que fora o rei Sassânida Bahram Gor (421-438) que os havia importado em número tão elevado por serem considerados bons menestréis. Esta história, mesclada de fantasia e realidade, serve como indicador da presença, na antiga Pérsia, de uma expressiva população cigana, procedente da Índia.

Os trabalhos de linguística comparada se sucederam e outros pesquisadores endossaram esta teoria, embora estudos posteriores a considerassem indefensável, pois a língua *Jat* não tem semelhança com o romani, impedindo, portanto, qualquer aproximação entre os dois povos em questão. Os informes revelados por essas duas remotas fontes históricas, no entanto, são interessantes porque nos esclarecem a fama dos ciganos como músicos, povo não muito dado à agricultura, além de sua inclinação ao nomadismo e à aventura.

Na Pérsia (Irã) teriam enriquecido o vocabulário de sua língua materna. John Sampson, linguista inglês, sustenta que foi daquele país que eles se cindiram em dois grupos. Graças aos estudos comparativos dos dialetos, pôde chegar a tal conclusão. Deste modo, uns seguiram em direção ao oeste e ao sudeste, enquanto outros tomaram o rumo do nordeste. Os últimos trasladaram-se para a Armênia, deixando-se infiltrar de palavras que foram posteriormente detectados no país de Gales. Recolhidos e analisados, estes termos não foram encontrados no Caucaso, onde eles tomaram de empréstimo vocábulos dos ossetos. Daí a confirmação de que os dois grupos tiveram vivências diferentes porque o espaço em que viveram não coincide. Uma famosa escola dialetológica fundada em 1909 por Rudolf Meringer e Meyer-Lübke — *Worter und Sachen* (Palavras e coisas), tem um dos princípios orientadores do seu método a certeza de que *a palavra acompanha sempre o objeto que ela exprime*, sendo este princípio reaproveitado nos estudos de arqueologia comparada. Pode-se aplicar este princípio aos empréstimos que foram registrados nos dialetos ciganos: *eles só podiam ter absorvido um número expressivo de palavras extranhas ao romani em terras por onde andaram.* Neste caso, não é a *palavra que acompanha a coisa*, mas, por aproximação, são *os homens que vão apanhando as palavras por onde andam.*

No final do século XIV os ciganos foram amplamente focalizados na Europa, sobretudo no mundo bizantino, sendo alvo de descrições de viajantes ocidentais que se dirigiam à Terra Santa. Em Creta, foram vistos la pelo ano de 1322, onde se faziam passar por descendentes da raça de Cam. Foi ali que os dois irmãos mineiros Simon Simeonis e Hugues, o iluminado, os descreveram, dizendo serem eles praticantes do rito grego, vivendo em pequenas tendas baixas e escuras à moda árabe. Habitavam também em cavernas. Na Sérvia foram vistos em 1348, na ilha de Corfu (Grécia), em Zagreb (Iugoslávia), em 1370; na Boêmia em 1399 e na Valáquia em 1370. Nos demais países da Europa a presença deles foi suficientemente registrada a partir do século XV.

NO RENASCIMENTO REDESCOBREM-SE OS CIGANOS

A partir do Renascimento os ciganos apareceram na Europa de maneira compacta. Na Escócia foram protegidos pelo rei Jacques IV que *"prit sous sa protection Anthony Gagino, conte de Petit-Egypte* (7) *et le recommande à son oncle, le roi de Danemark"* (8). Naquele país a fama dos ciganos cresceu muito, onde eram tidos como demiurgos e bons curandeiros, sobretudo depois que conseguiram recuperar a saúde do rei Jacques V, desenganado pelos médicos da corte. Desta forma, ao longo dos anos o castelo de Roslin constituiu-se numa espécie de refúgio para os zíngaros; a torre de Robin Hood e a de Little John serviam-lhe de residência e de abrigo e nelas se distraiam os próprios ciganos que sabiam também alegrar o público que os visitava. Provavelmente em torno dos ciganos correram muitas lendas e estórias que Water Scott soube muito bem utilizá-las em várias passagens de suas obras. Vaux de Folletier, em artigo citado na nota 8, as enumera: a *canção de Donald Caird*, os romances Guy *Manering ou o Astrólogo* (1815), *As Aventuras de Nigel* (1822), *Quentin Durward* (1823).

A acolhida inicial dispensada aos ciganos, em diversos países europeus, foi cordial. Eram recebidos com curiosidade e estupefação. As delícias duraram pouco; e logo deram lugar a perseguições consubstanciadas em medidas repressivas e, sobretudo, em repulsa. A partir de então começa o verdadeiro martírio dos nômades.

PERSEGUIÇÕES: Ontem e Hoje

Os ciganos foram perseguidos ao longo do tempo e em diversos lugares, sobretudo na Europa. Vários especialistas, nos últimos anos, têm-se preocupado em documentar e divulgar o martirológio cigano que encontrou na última guerra mundial o seu ponto mais alto. Jacques Sigot registra-o em sua obra: *Un camp pour les tsiganes... et les autres* (9). Este livro causou profunda impressão na Europa, por nele se encontrarem registrados dados estatísticos sobre os ciganos da França, vítimas do furor nazista. Interrogado, em entrevista concedida a Pierre Dassau, o autor esclareceu: "Si mon livre s'intitule 'Un camp pour les Tsiganes... et les autres', c'est parce que ce sont les Tsiganes qui ont eté les plus nombreux et le plus long temps à Montreuil-Bellay; d' où l'importante des chapitres qui leur sont consacrés. Si j'avais habité Poitiers, j'aurais écrit 'Un Camp pour les Tsiganes et les Juifs'. C'est le camp qui m'a conduit vers les tsiganes et non pas l'inverse" (70). Os esboços dos ciganos desse campo de concentração e de outros foram executados pela desenhista Sonia Chteinsapir, judia russa, também ela interna no campo "Béua desert" de Merignac, de julho a outubro de 1941, depois no "Camps des Nomades", perto de Poitiers, de outubro a dezembro de 1941 (11).

O ciganólogo francês — F. Vaux de Folletier — em todas as suas obras tem procurado registrar, explicar, em distintas épocas, a gama de sofrimentos a que estiveram sempre sujeitos os ciganos da França. Para isso vasculhou diversos arquivos europeus e, de maneira especial, os arquivos franceses; arrolou decretos, ordens e prescrições de reis do seu país, destacando a *Declaration du Roi Contre les Bohemes* (1682) (12).

A França talvez seja o país onde o povo cigano, ao longo do tempo, contou com altos e baixos, ora sendo amados e bem acolhidos, ora expulsos e repelidos com crueldade. Em nossos dias, no entanto, tem sido a nação que dispõe de maior número de entidades voltadas para a problemática dos direitos ciganos e, sobretudo no que se refere a assistência social que lhes é prestada. Um exemplo: Os zíngaros que eufemisticamente recebiam naquele país, em múltiplas circunstâncias, o nome de gente *"sans-domicile-fixe"*, obtiveram, desde 1960, o direito à *"carte nationale d'identité"*, a qual, segundo decisão do Ministério do Interior será um documento que, pouco a pouco, haverá de substituir o tradicional passa-

porte; a maior exigência consiste em o requerente declarar que não solicitou a mesma carteira em outro departamento. As multas e as penas, em caso de declaração falsa, são altas e severas. (13)

Na Espanha os processos de tortura e de vexação a que se viram submetidos os ciganos da Europa foram registrados e algumas vezes comentados com certa indignação. O barão Charles Duvilier cita o *Discurso contra los gitanos* de Don Juan de Quinones, através do qual os ciganos são submetidos à tortura, confessando sucessivamente ter matado, para comê-los, uma mulher, um romeiro e até mesmo um frade franciscano. Os processos de tortura eram tão violentos que qualquer ser humano seria capaz de confessar haver matado até a terceira pessoa da Santíssima Trindade! As longas descrições de Duvilier conseguem alcançar as ordens emanadas de Felipe II, em 1619, reiteradas pelo edito de Felipe IV (1633) que chegou a sustentar serem todas as medidas contra eles, os ciganos, ineficientes para reprimir-lhes os excessos. Por excesso sempre entenderam os monarcas espanhóis, o simples comportamento denunciador da fidelidade étnica cigana e, por isso mesmo, resolveu de uma vez por todas, proibir-lhes o uso de seus trajes típicos, a própria auto-denominação de *egipcíacos* e o uso do idioma *caló*. Proibiu-lhes ainda a prática de qualquer tipo de comércio, além de obrigá-los a viver, sedentariamente, num bairro isolado.

Carlos II, em 1692, foi mais longe: proibiu-lhes o uso de armas de fogo; podendo apenas ser agricultores. Os *corregedores* e outros agentes do poder real tinham o direito de neles atirar como se o fizessem em bandidos comuns. As igrejas, consideradas asilos invioláveis para todos os criminosos, inclusive para os parricidas, não beneficiavam os ciganos: deles bem podiam ser arrancados e entregues às barras da justiça civil ou à fúria da patuléia envenenada pelos preconceitos!

A Espanha de nossos dias tem procurado, ainda de forma incompleta, redimir os seus pecados cometidos contra os ciganos, em quase toda a sua história, sobretudo nos séculos em que predominou a Santa (?) Inquisição Espanhola.

De forma às vezes tímida, às vezes corajosa, tem a Espanha tentado melhorar as condições de vida dos seus "gitanos", embora muitos representantes desta etnia ainda se queixem da maneira como são vistos e tratados pelos "payos" (= não ciganos). Os problemas sociais e políticos, por serem muitos, ainda persistem. Os gitanos conseguiram eleger um deputado de seu sangue. Quem bem diagnosticou a situação dos ciganos em terras espanholas, nos últimos tempos, foi o abnegado Pe. Barthélemy que vem visitando aquele país com certa freqüência e já divulgou nos *Études Tsiganes* (Paris) vários estudos e relatórios a respeito da vida dos ciganos em terras cervantinas. Suas análises são claras e autênticas. Nada se lhe escapa. Na Espanha, o problema dos ciganos vão do oito ao oitenta, a começar com os gitanos com quem ele entrou em contato; alguns vagabundos (talvez involuntários), desempregados, muitos operários, comerciantes e até artistas de renome internacional. Não esconde a hostilidade dos *payos* em relação aos *gitanos*. Registra a gama de preconceitos que ainda persiste no seio da população maioritária não cigana em relação aos zíngaros.

Na Itália onde surgiram logo no início do século XV, a sorte dele, não difere muito da que experimentaram em outros países europeus.

Atualmente, em meio à onda de preconceitos, existem, apesar de tudo, algumas organizações que os estudam e divulgam a cultura deles sob a forma de concertos, conferências, publicações; prestam-lhes assistência material e espiritual, destacando-se, dentre todas a Opera Assistenza Nomadi, que edita a excelente revista *Lacio Drom* (14).

Em 1963, causou espécie em toda a imprensa européia as controvérsias vindas à tona contra os ciganos, tendo como personagem central a figura do Doutor Veronese, chefe sanitário da bela cidade de Verona. Este senhor fez um pronunciamento estapafúrdio e preconceituoso. Considerou o povo cigano "anormal, por viver o dia a dia, por meio de expedien-

tes mais ou menos lícitos, indiferente a qualquer norma social, destituído de escrúpulo e do sentido do dever". Como se pode depreender, o Dr. Veronese só enxergou nos ciganos valores negativos. Suas sugestões, contidas no aludido documento, constituiriam a *praxis* de uma teoria considerada pouco civilizada. Não se acanhou de preconizar a criação de um escritório, em Roma, encarregado, sob a orientação da Segurança Pública, de reunir tudo o que se refere aos ciganos, tais como "dossiers" judiciários, dados estatísticos, informes confidenciais, elementos que constituiriam a base de um centro de estudos e de informações. As fronteiras deveriam ser fechadas — na opinião dele — aos zíngaros, viessem de onde viessem; aqueles que dentre eles não fossem beneficiados pelo direito de permanência deviam ser expulsos, sem mais nem menos; todos estariam obrigados ao exercício de uma profissão e passar a dispor de uma residência fixa. Como bem podemos observar, as idéias do Sr. Veronese nos fazem lembrar, infelizmente, os tempos inquisitoriais da península ibérica e, não muito afastados dos nossos dias, a prática do regime nazista. Contudo, é salutar e confortante lembrar que este senhor encontrou uma boa resposta no gesto e nas palavras do Sr. Malagnini que traduziram a opinião de muitos italianos da outra margem, isto é, aqueles que se opuseram e se opõem à distinção maniqueísta entre povos considerados bons e outros considerados maus. Exigiram imediatamente a aplicação do artigo 16 da Constituição italiana que reza de forma clara: "Todo cidadão pode circular e estabelecer-se livremente em qualquer lugar do território nacional". A melhor solução para acabar com o problema cigano — sustenta o esclarecido Sr. Malagnini — é deixá-los viver como bem entendem e não molestá-los de maneira alguma. Poder-se-ia, na medida do possível, proporcionar-lhes um tipo de instrução igual a que se dispensa aos pastores sardos, ou seja, pondo-lhes à disposição de ambulantes. Seria útil — prosseguiu — que lhes assegurassem espaços para estacionamento. Se os ciganos pouco trabalham, a razão devia ser procurada na decadência dos ofícios, devido à concorrência das indústrias. Desta forma, o melhor seria criar condições de trabalho quer como pequenos comerciantes ambulantes, quer como artistas de circos e facilitar a realização de seus espetáculos nas diversas feiras do país. "Pelo exposto, percebe-se que as duas mundividências, a do Sr. Veronese e a do Senhor Malagnini são essencialmente antagônicas, o que tem a primeira de retrógrada e maniqueísta, sementeira propulsora da intolerância, tem a segunda de humanitária, e, por conseguinte, muito mais próxima dos ideais cristãos".

Na Holanda também despontaram nos albores do século XV e lá contaram com fluxos e refluxos, embora os períodos de paz tenham sido mais longos. Hodiernamente a situação dos ciganos parece bem melhor, se comparada com a do passado, conforme se depreende do testemunho do Prof. H. Van Hofwegen, apelidado de Ciricolo, em artigo divulgado na década de 1960 (15). Ele acha que a Holanda tem progredido bastante no sentido de melhorar as condições de vida dos ciganos. A província de Brabant — escreve ele — "acaba de investir um milhão de florins para implantar campos adequados com eletricidade, água etc." O Senhor Veldhamps e Senhora Klompé, iministros "font tout ce qui est en leur pouvoir. Mmme. Klompé avait même émis le désir de vivre qualque temps en caravane pour connaítre les bescins des Tsiganes. De son côte, l'Institut social donne du travail aux tsiganes dans d'assez bonnes conditions; le travail s'effectue toujours en pleine nature... Les Tsiganes ne manquent pas de travail: ont une bonne réputation auprès du gouvernement et de la police".

Fizemos questão de registrar este trecho que testemunha a curiosa intenção de uma esposa de ministro no sentido de conhecer de perto a vida nômade dos ciganos, experiências também realizadas por alguns pesquisadores e missionários — bastaria lembrar a figura do pastor protestante Lord Borrow — bem como jornalistas e cineastas que decidiram conviver com ciganos e deles recolher material considerado autêntico. No caso dessa senhora,

não seria descabido lembrar que naquela época já se mostrava, na linha do horizonte europeu o *modus-vivendi Hippista*, que atraiu muitas pessoas a este tipo de experiência, uma espécie de manifestação precoce de contra-cultura que os anos seguintes fizeram desabrochar com muita força e, ao que tudo indica, sem grandes resultados...

Na Escandinávia os ciganos apareceram quase concomitantemente. Na Suécia, (1512), em Estocolmo, conduzidos por um tal Sieur Antonius, um conde acompanhado de sua condessa. Outros grupos vieram depois. Posteriormente foram proibidos de receber o batismo. As perseguições que lhes moveram se sucederam ao longo dos séculos. Dos estudos realizados ultimamente chegou-se à conclusão que os ciganos que vivem na Suécia pertencem, em sua maioria, ao grupo dos Kalderas e se consideram um dos mais fiéis aos seus costumes ancestrais, disputando a tal fama com outros grupos vivendo em outros lugares, inclusive com os Lovara. Excelentes caldeiros. Aliás, a própria palavra que se usa para exprimir o grupo denuncia, por si mesma, a profissão que adotaram desde remotos tempos. Dedicam-se também ao comércio de ferro velho e ao comércio de carros usados. Não se resolveu ainda o problema do analfabetismo que, entre eles, alcança elevado índice, não impedindo, contudo, o surgimento de uma poetisa cigana — Katarina Taikon — que publicou alguns livros baseados em sua vivência; lá não ocultou, em momento algum, a miséria que atinge de maneira lastimável grande parte de seus irmãos de etnia.

Na Finlândia foram mencionados em 1515, vindo da Estônia. Outras ondas se sucederam, em diversas épocas. Preservam seus costumes e, ainda hoje, viajam em carroças puxadas a cavalos. Apesar da assistência social que lhes é brindada pelo governo finlandês, o nível de vida deles ainda é considerado inferior ao dos autoctones. Acredita-se que 5.000 ciganos vivem na Finlândia, sendo 20% nômades. Falam o finlandês (suomi) e um dialeto romani bastante influenciado pela língua do país.

Na Dinamarca, onde chegaram por volta de 1512, a população cigana é muito reduzida.

Na Iugoslávia, a dar crédito nos depoimentos de viajantes e ciganólogos a situação dos ciganos parece mais satisfatória, malgrado o índice dos que emigram em busca de oportunidade de trabalho. Esta emigração quando dirigida para a França deve-se ao acordo firmado, em 25 de janeiro de 1965, entre a França e a Iugoslávia, com vistas à colocação de operários iugoslavos em terras francesas. O texto desse acordo com os respectivos anexos, relativos ao procedimento da seleção e da admissão na França e a formação profissional dos iugoslavos, foi publicado, há muitos anos, no Journal Officiel de 10 de outubro de 1965, contendo minuciosas cláusulas de obrigações mútuas, inclusive as que estabelecem igualdade de condições entre trabalhadores franceses e iugoslavos. Desde então o fluxo emigratório sempre aumentou.

Ainda é válida a informação do Diretor do Instituto de Etnografia de Belgrado — Dr. Mirko Barjaktarovic — em carta dirigida ao periódico Études Tsiganes (Paris), em 1964, que nos dá conta da situação dos ciganos no seu país: "Les tsiganes de Iugoslavie ne vivent pas groupés sur des terrains de stationnement, mais sont installés dans des villes et villages, notamment à Nis, Skopie (16), Belgrado, Somber etc. Ils parlent differents dialectes tsiganes. Toufefois, certains ne connaissent pas ces langues et ne s'expriment principalement comme forgerons, petits artesans (objets de bois), musiciens. Ils s'assimilent d'eux memes au peuple yougoslave. Certains savants fait des études et publié des documents sur les ont tsiganes, mais il n'existe pas d'organismes ni de publications qui leur soint consacrées"(17).

Na antiga Boêmia (Tchecoslováquia) as leis também eram severas para com os ciganos, para não dizer cruéis. Bastaria uma vista d'olhos no edito de setembro de 1701, em que o Imperador Leopoldo I declarou todos os zíngaros fora da lei embora alguns historiadores hajam constatado que tais disposições não foram rigorosamente cumpridas. Em com-

pensação, o edito do Imperador José I, dez anos mais tarde (7 de janeiro de 1710) destinado à Boêmia, à Morávia, à Hungria e à Áustria é por demais rigoroso, pois todos os ciganos do sexo masculino deviam ser enforcados, sem prévio julgamento. Os rapazes e as mulheres deveriam ser banidos, porém, antes, seriam mutilados ou marcados de maneira diferente conforme os estados: orelha direita cortada no reino da Boêmia; orelha esquerda cortada no condado da Morávia; marca de ferro em brasa nas costas, no arquiducado da Áustria. E mais: ficava proibido, a todas as pessoas, particularmente os estalajadeiros, taberneiros e moleiros, de receber os ciganos, sob pena de serem multados ou condenados a trabalhos forçados durante 6 (seis) meses.

Na Grécia eles também apareceram muito mais cedo, se comparado aos demais países da Europa, sobretudo na ilha de Corfu. Atualmente são encontrados muitos grupos naquele país, embora as estatísticas sejam muito variáveis. A população cigana da Grécia é muito pobre, apesar dos esforços da *Associação Panhelênica dos Ciganos*, que tem feito muito no sentido de prestar-lhes assistência social.

Na Hungria os ciganos também se fizeram presentes de maneira maciça, e, talvez a partir do século XV tenham dali partido para outras partes do continente europeu. No século XVIII a situação dos ciganos não era nada boa se levarmos em conta o edito lançado contra eles. Foi Gilliat-Smith quem o traduziu para o inglês e divulgou, através do *Journal of the Gypsy Lore Society*. O texto, não assinado, sugere a data aproximada 1750-1780 e foi localizado nos arquivos de Nyitra. O comentarista aponta uma porção de medidas que seriam tomadas contra os zíngaros. Vale a pena registrá-las, neste artigo, para, deste modo, possibilitar o cotejo com medidas outras eles adotadas nos demais países do leste europeu. Podemos chegar logo à conclusão de que o tratamento, entre uns e outros, diferia muito pouco: as tendas deles seriam destruídas; os ciganos estariam sujeitos à detenção, prisão ou confinamento; ficariam na obrigação de se trajar como os demais habitantes do país; estariam proibidos de ter cavalos; não podiam exercer o ofício de caldeireiro ambulante; era-lhes vedado o uso da *língua cigana*; as crianças de quatro a doze anos seriam retiradas dos pais e encaminhadas à educação e ao trabalho, sob a vigilância e orientação de mestres católicos. Com tais medidas as autoridades acreditavam que, aos poucos, os ciganos haveriam de renunciar aos seus costumes e adotar os dos habitantes do país.

Em nossos dias a situação deles, como na maioria dos países da Europa, parece submetida ao processo de fluxo e refluxo, de forma mais freqüente se comparado com o passado, ou seja, o espaço de tempo, entre um estágio e outro, parece mais curto. Ora se apresenta melhor, ora pior.

Em 1965, fim de dezembro, o periódico L'Espoir (Nice) fazendo coro aos demais órgãos da imprensa francesa e baseado no jornal húngaro Hetfoei Hirek anunciou medidas adotadas pelo governo no sentido de dispersar, nas aldeias e seus arredores, todos os ciganos instalados no acampamento de Zokogaspuzsta, no sul do país. O objetivo visado por tal atitude — opina a imprensa — seria a assimilação completa dos 250.000 ciganos da Hungria. Aliás, o problema não atingiu apenas a Hungria, na década de 1960, conforme se *lê na revista Temoignages* (18) *em artigo que tenta radiografar* a vida dos ciganos no leste da Europa. O articulista afirma que o balanço da política de *"reabilitação"* (7) aplicada aos ciganos, naqueles países, é de certo modo ilusória. Tal política, segundo a sua opinião, defronta-se, com efeito, com dois obstáculos maiores: os preconceitos dos cidadãos não-ciganos *(gajões)* e a indiferença dos próprios ciganos. A revista sustenta ainda que os executivos responsáveis por esta política dos países do Leste deram-se conta, então, que os programas de assistência e de realojamento não passam de "mesures conservatoires qui *s'en prennent aux symptomes* du mal, tandis que l'éducation seule permet de resoudre à la base le problèm tsigane". A revista exalta os esforços, no setor do ensino, principalmente

na Bulgária e na Tchecoslováquia, embora não entre no mérito da questão, no que tange ao direcionamento dos vetores educacionais, se mais convenientes às comunidades ciganas daqueles países, se aos demais interesses do Estado.

Na Romênia os ciganos cedo se estabeleceram e passaram por uma série de vicissitudes. Presença marcante na temática folclórica, na literatura e nas artes daquele país. Sofreram a escravidão, mas foram libertados no século XIX, tendo na figura do então ministro Kogalniceanu, um dos seus ardorosos defensores.

Nos dias atuais a situação dos romenos apresenta-se bastante diferente em relação a outros períodos. O trecho da carta firmada pelo Prof. Radita Pierre do Instituto de Línguas Orientais de Bucareste, Seção Cigana, dirigida ao periódico *Études Tsiganes* é muito interessante: "Dans la Roumanie socialiste, la nouvelle constitution prévoit des droits égaux pour les diverses nationalités de notre pays. La haine raciale a disparu chez nous. Les Tsiganes travaillent avec les autres citoyens et leurs enfants fréquentent gratuitement les écoles, les lycées et les universités. Les élèves bénéficient de livres scolaires gratuits dans les classes primaires et secondaires; ils peuvent obtenir des bourses de l'État pour les études supérieures. Au cours de ce mois d'août nous avons célébré le vingt-et-unième anniversaire de notre pays, souverains de son destin. La haine des races a disparu pours toujours; tous les Tsiganes jouissent de liberté, travail et bonheur. Mais le camp de concentration de Maidanek où Tsiganes et Juifs ont été brulés para les facistes (sic), demeure présent à notre mémoire et nous ne l'oublierons jamais. Les déportations en masse et les humiliations du passé ne reviendront pas, bien que les facistes (sic) S.S. ne soient punis pour les crimes que de peines légères, comme s'il s'agissait de bagatelles" (19).

A boa convivência entre ciganos e *gadjé* (gajões) é confirmada por Henriette David que pesquisou a vida dos ciganos na Europa Oriental, preocupando-se de maneira especial com a demografia zíngara. "Un grand nombre de Tsiganes sont complètement integrés dans la population autoctone, et l'on nous donne des chiffres précis pour la Hongrie et la Roumanie, mais c'est qu'il n'y a pas, entre ces Tsiganes et ces autoctones, une séparation si prononcée que dans les pays comme la France et l'Angleterre. Les appreciation sur le degré d'évolution et d'intégration dependent également de critères variables et notamment, ainsi que le fait, remarque M. le Marne, de la signification au mot "tsiganes" (...) M. Marne affirme, comme nos correspondants, qu'il n'éxiste pas d'opposition entre les Tsiganes et les autres habitants du pays. Jamais un Roumani, quelle que soit sa profession, n'a refusé de l'accompagner chez les Tsiganes. Il a reçu un accueil chalereux qu'il atribue à sa qualité de français, a leur hospitalité naturelle et surtout à sa connaissance de la langue tsigane, moyen unique d'identification et d'échanges".

Na Inglaterra a situação é pouco diferente dos demais países europeus. Contudo, em nome da verdade e da justiça, convém que seja lembrado que foi o primeiro país do mundo que instaurou uma entidade, no século XIX, para estudar a cultura dos ciganos. Referimonos à *Gypsy Lore Society*, em Liverpool, responsável pelo excelente periódico *Journal of Gypsy Lore Society* que vem sendo publicado, ininterruptamente, desde a sua criação.

Na América Latina a vida dos ciganos não pode ser considerada melhor, nem pior em relação à Europa. Se formos rigorosos no julgamento poderíamos até afirmar que, em certos aspectos, a coisa entre nós não anda tão bem. Se a Europa para os ciganos não significa o paraíso, pelo menos eles existem como pessoas para algumas organizações científicas e sociais além da presença de certos organismos internacionais que sempre colocam na ordem do dia a problemática cigana através da imprensa, de encontros científicos, de pesquisas e da legislação pertinente. No Novo Mundo, dá-se o contrário, os ciganos convivem colados aos gajões, mas são por estes ignorados, a não ser quando a imprensa os explora sensacionalmente, ou quando eles infringem as leis "gajônicas" e são punidos pelos respecti-

vos tribunais ou, casuisticamente, pela polícia.

Algumas entidades religiosas têm-se voltado para os ciganos, valendo a pena citar algumas delas: no Brasil atua um representante católico da *Pastoral para os Nômades*, principalmente no sul do país, na pessoa do Padre Renato Rosso. Os recursos financeiros são poucos. Faz-se o que é possível. No Chile a *Caritas Chilena*, as *Irmãzinhas de Foucault* e outras missões estrangeiras, sobretudo protestantes, também atuam de acordo com suas possibilidades.

OS CIGANOS NO BRASIL

Apesar de estarem no Brasil desde o século XVI, os ciganos ainda não foram suficientemente estudados, em que pesem os esforços pioneitos de Mello Morais Filho e de Oliveira China, que conseguiram salvar-lhes a memória. Sua presença entre nós foi registrada nos diversos ciclos que marcam o processo histórico brasileiro, destacando-se a presença deles até nas bandeiras rumo ao Brasil Central (Cf. Cassiano Ricardo, *Marcha para Oeste*, 1942). Estiveram também envolvidos no tráfico negreiro, o que permitiu ao pintor francês Jean Baptiste DEBRET (séc. XIX) fixar em uma de suas planchas a residência de um cigano rico que se dedicava ao comércio de escravos, no Rio de Janeiro. Quando a Família Real portuguesa foi obrigada a transferir-se para o Brasil — 1808 — os ciganos já constituiam expressivas comunidades na Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e Minas Gerais, conforme documentação primária. Mello Morais Filho chama-nos a atenção para o fato de os recepcionistas da Família Real terem recrutado, na falta de um corpo de baile oficial, alguns ciganos para dançarem no Paço Real, embora no dia seguinte muitos deles fossem obrigados a ceder suas próprias residências para alojarem os perseguidos de Napoleão.

Explica-se a presença dos ciganos no Brasil através da sistemática perseguição que lhes moveu em Portugual o Tribunal do Santo Ofício que os considerava herejes, feiticeiros e incovenientes à sociedade da época. As penas a que estavam sujeitos eram muito rigorosas. Aqui chegaram na condição de desterrados. O primeiro cigano que entrou no Brasil desta forma foi Antonio de Torres (1574). No longo período colonial diversas medidas foram adotadas regulando-lhes a profissão e a residência, além de outros pormenores referentes à língua e ao traje. Na Bahia agrupavam-se no Bairro da Palma, denominado Mouraria, bem como na freguesia de Santo Antonio Além do Carmo.

Os ciganos que entraram no Brasil entre os séculos XVI e XIX podem e devem ser chamados, segundo Oliveira China de *ciganos brasileiros* — "os calons", em oposição aos *ciganos estrangeiros ou extra-ibéricos* — aqui chegados depois da nossa emancipação política (1822) — que bem poderiam ser denominados de "roma". Os ciganos que vieram se estabelecer no Brasil no século XX, procedem principalmente da Península Balcânica ou da Europa Central. Muitos desembarcaram no México e de lá desceram para o Brasil; outros desembarcaram na região do rio da Prata e depois subiram e se espalharam pelo Brasil e repúblicas vizinhas e, finalmente, outros desembarcaram diretamente em nossos portos.

Quanto aos "calons", ciganos que vieram de Portugual, grande parte deles se acha sedentarizada e pouco conserva de seus traços culturais, sendo que muitos ainda perambu*lam pelo interior montados a cavalo ou usando veículos motorizados. Por falar em meios de* transportes utilizados pelos ciganos, cumpre-nos informar que já foram vistos ciganos a cavalo, montados em burros e em jumentos, ou até mesmo navegando em canoas por entre igarapés da Amazônia, mas nunca foram flagrados em carros de bois...

Os ciganos "roms" (Roma) — *os extra-ibéricos* — que já usaram entre nós carroças e apareciam nas cidades interioranas à frente de tropas, hoje em dia usam o caminhão

("vurdon") como meio de locomoção quando excursionam em grupos, mas quando viajam sozinhos, costumam utilizar ônibus, avião ou qualquer outro meio de transporte considerado moderno.

Entre os ciganos "calons" persistem ainda alguns costumes difíceis de serem pesquisados pelo fato de os resíduos culturais pertencerem ao mundo doméstico cigano e a maioria de seus portadores ocultar a sua origem étnica. No Rio de Janeiro, fazem-se passar por emigrantes portugueses e muitos deles se dedicam ao pequeno, médio e grande comércio, trabalhando em bares e armazéns, explorando a indústria hoteleira ou simplesmente como *chauffeurs* de táxi. Enquanto que os "roms" (roma) – *ciganos extra-ibéricos* – atêem-se mais ao comércio ambulante (venda de colchas, tapetes, tecidos em geral), à venda e troca de carros usados, à reforma de fogões e de caldeiras em hospitais, hotéis, quartéis etc. São renomados caldeireiros.

A maioria dos ciganos que se encontram no Brasil pertence aos seguintes grupos: *Kalderas,* que se consideram nobres e, por conseguinte, os verdadeiros guardiães da identidade cultural cigana; os *Mawaia* (pronuncia-se Matchuáia), muito propensos à sedentarização e à vida cripto-cigana e, por isto mesmo, inclinados à perda da identidade étnica, não faltando, entre eles, alguns exemplos de *ciganos envergonhados;* os *Rudari,* provenientes sobretudo da Romênia, localizam-se em São Paulo e no Rio de Janeiro e com bom nível econômico-financeiro; os *Horahané,* oriundos da Turquia e da Grécia, são renomados vendedores ambulantes; os *Lovara,* em franco recesso cultural, fazem-se passar por emigrantes italianos.

O número de ciganos que se encontram no Brasil é praticamente incerto. Fala-se em 60.000, mas há quem afirme ultrapassar a casa dos 100.000. O *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) não dispõe de dados seguros que atestem a demografia cigana. Explica-se: por ocasião do censo, os ciganos geralmente se declaram *brasileiros* ou pertencentes a outras nacionalidades, valendo-se da sua flexível condição de nômades. No mínimo sabem três línguas: o *romani* (sua língua natural a quem chamam de *"romanés"*), o *português* e o *espanhol.*

Aqueles que ainda levam uma vida não muito distanciada de seus padrões culturais são quase todos analfabetos, enquanto que os *cripto-ciganos* fazem questão de aprender a ler e, sempre que possível, seguir alguma carreira liberal. Têm aversão ao serviço militar. Conheço ciganos bacharéis em direito, dentistas, médicos e ginastas. Não faltam cantores de rádio, artistas de televisão e jogadores de futebol. Até os que se dedicam às atividades circenses não lhes agrada o fato de serem reconhecidos como ciganos.

Os "gajões" (os não ciganos) sabem muito pouco acerca da vida zíngara e, por isto mesmo, não dispõem de conhecimentos suficientes para interpretar a cosmovisão dos zíngaros. Ambos se ignoram e enquanto não houver melhor aproximação, há de persistir a mútua rejeição. Enquanto a cultura cigana não for melhor compreendida os preconceitos tendem a permanecer.

Já fizemos campanhas através de jornais e junto a órgãos internacionais no sentido de se elaborar o Estatudo dos Ciganos[20] que devia apoiar-se em três pontos fundamentais: 1) Direito ao *estacionamento*[21] em todas as comunidades brasileiras. Aliás, seria estender o direito de "camping" aos nômades a fim de evitar os constantes choques entre eles e as autoridades municipais; 2) O direito à assistência médica, inclusive a todas as campanhas de vacinação; 3) A alfabetização em sua língua (*Romani*)[22] e em português, proporcinando-lhes o ensejo de manterem a sua cultura através da preservação do idioma. Evidentemente, por se tratar de nômades o sistema escolar mais adequado aos seus costumes seria a *escola sazonal.*[22]

Deste resumo, conclui-se que os ciganos se fazem presentes em nosso processo his-

tórico-cultural, embora os estudos sobre eles sejam relativamente escassos. Para que se interprete de forma global a Cultura Brasileira, torna-se necessário seja levada em conta também a presença dos ciganos, tanto nas artes, nas letras, na toponímia, nos costumes, enfim, na vida tradicional do país.

CLASSIFICAÇÃO E DEMOGRAFIA

A classificação dos ciganos pode seguir critérios bem diversos, conforme a orientação metodológica de cada cientista pesquisador ou da instituição auspiciadora das pesquisas.

No Brasil a primeira tentativa de classificar os ciganos que vivem em nossa terra foi aquela apresentada por José B. de Oliveira China[23] que os dividiu da seguinte forma:

1. Ciganos brasileiros ou patrícios, aqueles que aqui chegaram desde a época da colonização portuguesa;

2. Ciganos estrangeiros ou extra-ibéricos, aqueles que vieram de outras partes da Europa, principalmente da Península Balcânica, a partir de 1822. Falam *romani.*

Este estudioso optou por critérios histórico-geográficos, tendo como ponto de partida o Brasil e a Península Ibérica. Por conseguinte não foram levados em conta os princípios sociolingüísticos, nem os antropológicos.

As classificações podem ser também apresentadas de maniera *sumária* ou de forma *abrangente.* Dentre as sumárias, destaca-se aquela apresentada por Luc de Heusch[24] e endossada por Francesc Botey: "On peut retrouver leur hierarchie fondamentale parmi ceux qui revendiquent leur qualité de *Rom* (homme par excellence) et qui se divisent en quatre branches où s'ncarnent les valeurs fondamentales de la vie de groupe: les *Lovara,* maquignons et cavaliers, qui encarnent la souverainete; Les *Tschurara,* incarnation du pillage et de la guerre; les *Matshwaya* qui sont surtout commerçant, et les *Kalderash,* qui se consacrent l'artisanat en particulier celui des métaux. Les derniers, les *Sinti,* les *Manush* et les *Gitans* sont hors caste, et leurs métiers traditionnels sont la musique, la danse et le spectacle, signes d'une classe inférieure. En réalité, ils sont les seuls à user d'instruments à cordes pour le divertissement de gadjé"[25].

Percebe-se, de imediato, o aspecto simplista desta classificação que se baseia apenas em 4 ramos: 1) Lovara; 2) Curara; 3) Macwaia; 4) Kalderas, deixando os Sinti, os Manus e os gitanos fora da classificação por obediência "à l'image sitructurelle des castes supérieutes". Tal classificação serve apenas para demonstrar como alguns grupos de ciganos enxergam os demais grupos. Quanto ao fato de nela se apresentarem os Lovara como incarnação da soberania cigana, é bastante discutível. Em minhas pesquisas realizadas entre grupos de kalderas, eles também se consideram os verdadeiros guardiães das tradições ciganas e, por conseguinte, os verdadeiros nobres. O problema continua aberto à discussão.

A classificação de Jean Pierre Ligeois,[26] baseada em critérios sociológicos e lingüísticos parece-nos a mais satisfatória, embora não completa, porque a lista dos subgrupos não seria possível incluí-los num quadro sinóptico, uma vez que ela se estende enormemente, diferenciando-se praticamente em cada país. Daí a expressividade das reticências do autor e a necessidade de uma explicação no fim da página. Ei-la:

TSIGANES

GROUPE	SOUS-GROUPE	LANGUE	DIALECTE
Rom	Kalderasha	romani	kalderash
	Lovara		lovari
	Kchourara		tchourari
	....		
Mânouch Ou Sinté	Valshtiké Mânouch (Sinté français)	sintó	mânouch
	Gatshkené Mânouch (Sinté allemands)		sintó d'Alsace
	Piemontesi (Sinté italiens)		sintó piémontais
	Prajshtiké Mânouch (Sinté prussiens)		sintó de Prusse
	....		
Kalé	Catalans	kalo	
	Andalous		

— Ce tableau est valable pour tous les pays, en allongeant la liste des sous-groupes.

— Les noms des groupes sont ceux que se donnent les intéressés. Ainsi les *Rom* se nomment eux-mêmes *Rom,* mais appellent *Sintourja* les *Mânouch* et *Xitanourja* les *Kalé.*

Fonte: Jean Pierre Liégeois — *La mutation Tsigane,* pág. 16.

A população mundial dos ciganos talvez alcance a casa dos 12 aos 15 milhões de pessoas. A imprecisão das estatísticas predomina entre os autores que tentaram estudar-lhes o crescimento demográfico: Na Europa, contudo, foi possível apresentar o seguinte quadro:

1.	Dinamarca	de 2.000 a 3.000	pessoas
2.	Finlândia	5.000 a 8.000	
3.	Bélgica	5.000 a 10.000	
4.	Suécia	6.000 a 10.000	
5.	Alemanha (RDA)	50.000 a 80.000	
6.	Grã-Bretanha	70.000 a 100.000	
7.	Itália	70.000 a 100.000	
8.	França	180.000 a 250.000	
9.	União Soviética	200.000 a 400.000	
10.	Espanha	250.000 a 450.000	
11.	Tchecosláquia	300.000 a 400.000	
12.	Búlgaria	300.000 a 500.000	
13.	Hungria	400.000 a 600.000	
14.	Romênia	500.000 a 900.000	
15.	Iugoslávia	700.000 a 900.000	

Observação: Estes dados foram registrados por Jean Pierre Liégeois, em sua obra *Les tsiganes* (1976).

RELIGIÃO / RELIGIOSIDADE

Apesar de os ciganos serem considerados, em linhas gerais, animistas, a sua passagem por alguns países, bem como a sua permanência neles, por mais curta que fosse, sobretudo nos países cristãos, fizeram com que absorvessem as práticas e alguns princípios definidores dos respectivos credos, deixando-se marcar por eles. Não falta quem afirme que, na maioria dos casos, as conversões dos ciganos ao cristianismo não atingem o cerne do espírito deles e o que prevalece seria apenas a adoção dos ritos. Difícil elucidar esta dúvida. Na Espanha, o barão Charles Davilier consagrou um capítulo ao culto de Nossa Senhora como é praticado na Espanha[27] e nele insere algumas *jotas* em honra à Mãe de Deus, com destaque para a copla andalusa intitulada "La predicción de la Gitana". "Une gitane s'approche des pieds de la Vierge, elle met un genoux en terre et lui dit *la bonne aventure.* A cigana prediz naquele momento sua sorte e a do filho que morrerá crucificado para salvar a humanidade.

Na Iugoslavia, eles se apresentam dispersos pelas diversas províncias e nações que desde 1941, constituem a República Socialista Federativa da Iugoslávia. Marie Thérèse Rochas que os pesquisou em Paris afirma: "Dans Paris, on les retrouve plutôt en appartement. Ils parlent le macédonien; sont de réligion musulmane, les enfants sont en général scolarisés".

Na França o movimento messiânico — *Le pentocôtisme* — atinge as comunidades ciganas de maneira surpreendente. Williams chama-nos a atenção para a possibilidade paradoxal dessa conversão: "Le Pentecôtisme peut donc apparaître comme un facteur de transformation radicale de l'identité tsigane. Mais en même temps, il peut apparaître comme un moyen qu'ont trouve les tsiganes de donner plus de force à l'affirmation de leur identité"[28].

Os ciganos que aderem ao protestantismo ali recebem a denominação de "Evangélicos". E não são poucos os que há anos vêm-se convertendo ao cristianismo, reunindo-se, duas vezes por ano, confraternizando-se "irmãos e irmãs".

Por sua vez, não faz muito tempo, deu-se a primeira peregrinação maciça de ciganos ditos católicos a Lourdes.

Estas duas concentrações revestiram-se de um caráter original que nunca seria demasiado salientar em estudos voltados para o processo de adoção religiosa. Na verdade, não se trata de *conversão,* por serem quase todos eles marcados pelas sugestões animistas. As pessoas lá estavam e testemunharam a dignidade e a maneira contrita como se comportaram durante todos os rituais. Nada de *buena-dicha,* nada de pires na mão, mas, acima de tudo, uma postura senão religiosa, pelo menos plena de religiosidade. Vale ressaltar ainda que naqueles encontros houve predominância de interação étnica, pois em Poincaré havia *irmãos* não ciganos, estrangeiros, sobretudo pastores, enquanto que em Lourdes fez-se presente um indiano, o cardeal Gracias, que presidiu as solenidades. Sua Eminência, por sua vez, simbolizou a presença de alguém que veio do protoberço dos ciganos. A presença de um prelado católico, filho da Índia, lembrava a todos os ciganos as suas raízes étnicas.

Vale lembrar ainda que durante o Congresso dos Estudos Ciganos, realizado em Paris, em 1960, Dom Bruno Nicolini, ao usar da palavra, insistiu em afirmar que os ciganos de maneira bem singular e talvez paradoxal se mostravam próximos ao espírito do Evangelho por seu despreendimento e total despojamento.

HOLOCAUSTO CIGANO: Segunda guerra mundial

Na própria Alemanha tem sido relembrado o martírio dos ciganos. O Museu Etnológico de Hamburgo realizou, de setembro de 1983 a fevereiro de 1984, uma expressiva exposição intitulada: Ciganos entre Romantismo e perseguição, Rom, Sinti, Manuches e Calé na Europa. Diferentes temas foram apresentados (origem e história, grupos ciganos na Europa, Romantismo na arte, música, literatura, publicidade, peregrinações; o passado como aventura e magia; "imago" tradicional; artesanato, sistema social e jurídico em oposição aos poderes públicos, *exterminação em Auschwitz*; os ciganos na imprensa.

As estatísticas do holocausto cigano variam. Alguns autores são categóricos quanto ao número de vítimas; por exemplo Charles Gentillon em artigo publicado no *Soir-Marseille* (2 de março de 1963) afirma que a única cifra exata de que se dispõe sobre os ciganos vitimas das perseguições nazistas é a resultante das pesquisas realizadas pelo Instituto de História Contemporânea de Munique, que apresenta o total de 500.000 pessoas.

No processo de criminosos de guerra, realizado em Francfurt, o martírio cigano foi recordado de forma comovente. Alguns sobreviventes do campo de Auschwitz prestaram seus depoimentos. Cenas horripilantes: eles viram crianças de tenra idade serem levadas para a câmara de gás, enquanto outras tiveram suas cabeças esmigalhadas contra as paredes. Não podiam esquecer da horrenda noite em que foram conduzidos à câmara de gás 4.000 ciganos, embora, movidos pelo desespero, uma tentativa de revolta das vítimas contra os seus carrascos foi tentada, mas sem resultado algum. Quanto à cifra de 4.000, há quem afirme que o total, na noite de 31 de julho a 1º de agosto de 1944, em Auschwitz, foi de 30.000!

O Sr. Rouda através do periódico *La Voix Mondiale Tsigane* divulgou uma série de artigos que registram o martirológio dos ciganos durante a segunda guerra mundial e Ernst Gaillard no artigo — "L'affaire du portrait", publicado em *Nouvelles Littéraires*, de 28 de abril de 1965, evoca de modo direto as horripilantes cenas que envolveram os transportes do campo de morte Grosse — Rosen e o fim trágico dos ciganos que deles faziam parte, naquele diabólico 5 de fevereiro de 1945. Aliás, o martirológio dos ciganos na Alemanha foi muito bem pesquisado por Tilma Rülch em sua monografia — *Sinti und Roma in Deutschland / Sinti e Roms na Alemanha.* A autora, porta-voz da *Sociedade para Ajuda dos povos ameaçados,* ressalta os direitos civis dos ciganos, concedendo ênfase à luta contra os poderes públicos. Quem pretender pesquisar o relacionamento entre os ciganos e o poder, recomendamos a obra dos autores Hann, Tomka, Partos — A Kozvelemeny a ciganyokrol A opinião pública sobre os ciganos /, coletânea de estudos dos respectivos autores com interessantes enfoques: a) A definição e as características da população zíngaro; b) a estigmatização das relações entre ciganos e não-ciganos (gadjé); c) a opinião dos ciganos e dos gadjé a propósito dos objetivos dos poderes públicos. Neste trabalho, o que os autores pretendem é demonstrar as duas cosmovisões antagônicas entre ciganos e não-ciganos.

Nunca é demasiado relembrar que os ciganos sofreram discriminações na Alemanha, desde os mais recuados tempos, Joachim S. Hohmann em sua obra *História da perseguição dos ciganos na Alemanha* tenta explicar as raízes profundas do fenômeno. Ele estuda a presença dos ciganos na Alemanha, a partir do século XV e as medidas tomadas contra eles, no século XIX são amplamente examinadas. Hohmann, especialista em estudos sobre os preconceitos contra algumas minorias étnicas, apresenta o genocídio dos ciganos durante a ditadura de Hitler como uma das conseqüencias das teorias racistas dos Nacional-socialistas, e os laivos de certo racismo — sustenta o autor — ainda são perceptíveis em nossos dias.

Nos Estados Unidos ao ser implantado, 1983-1984, um museu comemorativo do

holocausto das vítimas do Nazismo, o *Comité Internacional Rom* (C.I.R.) protestou veementemente pelo fato de nenhum Rom haver participado da Comissão Organizadora. Reclamaram também pelo fato de serem citados em último lugar juntamentecom o Comitê Internacional Rom (C.I.R.) protestou de modo veemente pelo fato de nenhum Rom haver participado da Comissão organizadora; reclamaram também pelo fato de serem citados um último lugar junto com os homossexuais, além de não ter sido enviado documento algum às organizações ciganas espalhadas pelo mundo inteiro.

Os direitos dos antigos deportados e internados é outro assunto que vem sendo defendido com insistência pelo Comitê d'Information et d'Action Sociales pour les *"gens de voyage" et les populations d'origine nomade"* (C.N.I.N.) (Paris) e por ele amplamente divulgados, alcançando, em 1965, um de seus mais altos patamares devido ao decreto 65-1055 de 3 de dezembro de 1965 (*Journal Officiel*) de 4 de dezembro até 1º de janeiro de 1967, prorrogando — se o prazo para os requerimentos de indenização de guerra (Cf. Les *Etude* Tsiganes, IIe année, décembre, 1965, nº 4: 23).

DISCRIMINAÇÃO CONTRA OS CIGANOS E ENSAIOS DE SUA INTEGRAÇÃO EM OUTROS CONTEXTOS CULTURAIS

A luta contra a discriminação para com os ciganos vem de muito tempo e revela-se de maneira distinta, conforme a realidade de cada país. A Suiça, através do Governo de Berna, deu um passo em favor dos ciganos ao publicar, em 27 de janeiro de 1983, o relatório encaminhado pelo Pro Tsigania Svizzera, filial do Comitê Internacional Rom (C.I.R.). As Câmaras aceitaram a petição romani, cujo principal objetivo repousava na abrigação dos últimos regulamentos antecipados. O Bundesgat tomou as providências necessárias para que o assunto fosse submetido, segundo se lê no le *Droit de Vivre.* As boas intenções do governo suiço revelaram-se ao ser nomeado Presidente da *Pro Tsigana Svizzera,* o Sr. Zorylovaci, na qualidade de "ombudsman" (= ouvidor) para os ciganos na Suiça. O governo suiço fez mais do que se poderia imaginar: ordenou que todas as escolas do governo de Berna recebessem os responsáveis Roms para que eles expusessem aos alunos a situação cigana na Suiça. Evidentemente para corrigir-se as distorsões de conceitos e melhorar o relacionamento interrétnico, a melhor forma é desenvolver-se uma campanha de reeducação da população, a partir das gerações mais novas.

Quanto à marginalidade social dos ciganos, o assunto foi bem discutido por Yves Nougarède, através de sua comunicação" *Tsigane ... quelle citoyenneté?"* que, entre outras contribuições sobre a marginalidade dos ciganos e a responsabilidade das coletividades locais que têm procurado encontrar soluções para uma melhor forma de inserção dos grupos num contexto social mais amplo. Ela acredita que as deficiências a que estão sujeitos e e as desvantagens a que foram submetidos os ciganos poderiam ser sanados em nível regional, nacional e até mesmo internacional.

As tentativas de integração dos ciganos nômades nas comunidades dos gadjé (= não ciganos), isto é, dos sedentários têm sido levadas a efeito em várias partes da Europa, principalmente nos países do Leste, destacando-se, dentre outros, a Tchecoslováquia, Hungria, Bulgária e Romênia. Os sucessos variam de país para país, e não faltam críticas aos métodos aplicados com vistas à plena fixação e aculturação dos zíngaros que nem sempre as aceitam pelo simples fato de elas contrariarem, na maioria das vezes, os próprios padrões culturais do modo de ser deles. Enquanto que no mundo dito Ocidental a coisa não fica por menos. O governo da Alemanha Federal, por exemplo, através do Ministério do Interior tentou, em 1963, transformar 30.000 ciganos em uma população sedentária. Centenas e centenas de

ciganos teriam vindo da Polônia, conforme nos informa Charles Gentillon, num artigo estampado na *Tribuna de Genebra* (1º de maio de 1983), tentados a aceitar o apelo da sedentarização. Não se conhece ainda os resultados dessa campanha.

OS CIGANOS E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O Parlamento Europeu não se tem revelado indiferente aos apelos dos ciganos no que tange à defesa de algumas de suas aspirações. Uma delas sempre consistiu na luta pelo direito de ir-e-vir, em quaisquer circunstâncias. A Comissão Jurídica do Parlamento Europeu chegou a dar andamento ao *Projet* de rapport sur la situation des Tsiganes dans la Communauté", sendo relatora a Senhora Marie Claude Vayssade. O documento defende em linhas gerais os direitos dos ciganos e baseia-se em três pontos principais: 1) Facilitar a travessia das fronteiras; 2) equipar as áreas de estacionamento; 3) proporcionar instrução às crianças. Este importante relatório foi proposto em 1982, pelo Sr. J. Van Minner, membro Holandês do Parlamento Europeu, ocasião em que ressaltou o fato de a maioria dos ciganos não dispor de passaporte, o que, de certa forma, cria condições para que eles sejam empurrados arbitrariamente de uma fronteira para a outra.

A história, apoiada na justiça e na verdade, pede que se registre, o simpático movimento de um punhado de jovens reunidos em trono do *Service Civil International*, através de seu trabalho essencialmente manual presta ajuda aos menos favorecidos. No mês de julho de 1966 eles participaram de campanhas e de labuta visando a conseguir um estacionamento em Nantes, repetindo-se os trabalhos já levados a efeito pelo Serviço Civil a favor dos ciganos nos Pirineus orientais.

A Unesco tem-se revelado um organismo aberto às promoções — de qualquer natureza — em favor das minorias étnicas. O seu periódico — *Correio da Unesco*, eidtado em 27 idiomas já incluiu, em sua edição mensal, dois números sobre os ciganos, dos quais o último, de novembro de 1984, inclue um trabalho sobre *os ciganos no Brasil*.

ORGANIZAÇÕES VOLTADAS PARA OS CIGANOS

Existiram e ainda existem várias organizações nacionais e internacionais voltadas para os problemas que afetam a vida dos ciganos. Muitas delas mantidas por órgãos filantrópicos, outras pelos governos dos países onde eles vivem, sem falar no grande número de entidades que trabalham visando a conversão religiosa dos zíngaros. Existem também algumas criadas e mantidas por ciganos e apoiadas por seus amigos ("Filo-ciganos"). Muitas estão em plena atividade, outras hibernadas e, infelizmente, algumas já foram desativadas. Em ordem alfabética:

1. **Amis du Peuple Tsigane** (França);
2. **Amitiés Tsiganes** (Filiada à UNISAT; fundada pela Senhora Lhuillier. Organiza espetáculos coreográficos, projeta filmes e diapositivos, promove conferências sobre temas ciganos. Toulouse, Haute-Garrone, França);
3. **Association Aide à la Scolarisation et à l'Education des Enfants Tsiganes** — A.S.E.T. Filiada à UNISAT (Romainville, Seine-Saint-Denis, França);
4. **Association d'Aide-Aux-Gitanes** (Filiada à UNISAT; Rixheim, Haut-Rhin, França);
5. **Association Amitiés Tsiganes** (Filiada à UNISAT; Labruguière, Tarn);
6. **Association Amitiés Tsiganes** (Filiada à UNISAT, Nancy, Meurtheet-Moselle, França);
7. **Association Audoise pour l'Aide Matérielle et Morale à la Population Gitane** (Filiada à UNISAT; Carcassone — Aude, França). Os objetivos desta organização são dignos de

louvor: "contribuer dans le département d'Aude, et le cas écheant, dans d'autres départements, à la promotion sociale, économique et professionelle, des populations d'origine gitane et assimilées — esprit d'union et de collaboration avec tous ceux qui travaillent à cette promotion ainsi qu'à toute forme d'entraide matérielle et morale ayant pour but d'améliorer des conditons de vie de la population gitane";

8. **Association d'Aide Matérielle et Morale à la Population Gitane** (Lezignan, Aude). Nessa cidade 1400 ciganos sedentarizaram-se rapidamente, nas últimas décadas, graças à criação da cidade "Escouto Can Plou" que conta com a ajuda da mencionada associação. A ênfase é concedida à educação das crianças ciganas;
9. **Association de Gestion de l'Aire de Stationnement des Nômades** (Filiada à UNISAT; Bayonne, Pyrénées Atlantiques, França);
10. **Association Départementale des Yvelines pour la Promotion des Tsiganes et autres Gens de Voyage** (Filiada à UNISAT; Versailles, Yvelines, França);
11. **Association Départementale pour la Promotion des Tsiganes et Voyageurs** — A. D. E. P. T. — (Filiada à UNISAT, Montreuil, Seine, Saint-Denis, França);
12. **Association Départementale pour l'Accueil et la Promotion des Tsiganes** — A. D. A. P. T. — (Filiada à UNISAT; Marselha, Bouches-Du Rhône, França). Cuida principalmente a acolhida e acomodação dos grupos ciganos;
13. **Association des études tsiganes** (Paris), Importantíssima instituição que vem realizando, há muitos anos, um excelente trabalho em favor da causa cigana. Realiza conferências, congressos; patrocina cursos de cultura cigana, distribui livros e discos. Publica o periódico ÉTUDES TSIGANES, revista trimestral, considerada uma das melhores no gênero;
14. **Association des Gitans et de leurs Amis** (Filiada à UNISAT; Saint-Gaultier, Indre, França);
15. **Association des Gitans et Tsiganes de France** (Marselha-França). Fundada naquela cidade, em 1962, por Jean Fernandes. Esta associação tem com finalidade principal "fazer respeitar, no âmbito das instituições francesas, as tradições inerentes ao conjunto de *gitans* (20) e *Tsiganes,* bem como esclarecer a opinião pública sobre o problema humano e social ligado às condições de vida das populações *gitanas*, de apresentar esse problema aos poderes públicos franceses, de atuar pelo bem-estar e pelo desenvolvimento do humanismo gitano. "Cabe aqui uma observação de profundo significado, expressa no fato de ter sido criada uma associação por um autêntico gitano, prova incontestável da vontade de alguns grupos de ciganos tomarem as rédeas de seu destino e, ombro a ombro, com os povos com os quais convivem, no caso, os franceses, trabalharem no sentido de melhorar as condições de vida de seus irmãos de sangue". Esta associação conseguiu formar em seu seio um grupo folclórico.
16. **Association Flmengo en France** (Paris). Dedica-se à divulgação de música dos ciganos de Espanha.
17. **Association Gardoise pour la Promotion des Gitans et Voyageurs** (Filiada à UNISAT; Nîmes, Gard, França). Criada em 22 de outubro de 1964. Quando da elaboração de seus estatutos esta associação inspirou-se na "Association Languedocienne pour l'Aide..."
18. **Association Languedocienne pour l'Aide de Matérielle et Morale à la Population Gitane** (Filiada à UNISAT, Montpellier, Hérault, França). Tem-se revelado corajosa nos relatórios sobre as condições de vida dos ciganos, ressaltando o diagnóstico da saúde, da educação e do direito ao estacionamento;
19. **Association les Gitans et leurs Amis** (Saint Mihiel, Meuse, França);
20. **Association Parisiense pour le Stationnement et le Logement des Tsiganes;**

21. **Association pour la Préparation à la Vie Active des Gitans** (Montpellier, Hérault, França);
22. **Association pour la Promotion des Gitans et voyageurs en Auvergne** (Filiada à UNISAT; Clermont-Ferrand, Puy-de-Dôme, França);
23. **Association pour la Promotion des Populations d' Origine Nomade** d'Alsace – A. P. P. O. N. A. – (Filiada à UNISAT, Estrasburgo, Bas-Rhin, França);
24. **Association Régionale d'Études et d'Actions auprès de Tsiganes** – A. R. E. A. T. – (Filiada à UNISAT; Marselha, Bouches-du-Rhôme). Atua nos bairros situados ao norte de Marselha e nos arredores onde vivem *gitanos andaluzes* ou catalões, além de cerca de 900 famílias de gitanos sedentarizados. Esta organização atua sobretudo no que tange aos problemas familiares, do ponto de vista escolar e da própria formação das novas gerações. O problema do direito ao estacionamento faz parte de suas reivindicações;
25. **Association Varoise d'Accueil et la Promotion de Tsiganes** – A. V. A. P. T. – (Filiada à UNISAT; Toulon, Var, França). Preocupa-se sobremaneira com a solução dos problemas de estacionamento;
26. **Aumônerie Nationale des Tsiganes et Gitans de France;**
27. **Centre Cultural Rom** (Pierrefitte, França). Preocupa-se, entre outros assuntos, com a criatividade, a animação cultural e a difusão dos valores culturais ciganos, com vistas a tornar-se mais conhecida a alma coletiva zíngara. Tem procurado atingir o sistema escolar francês;
28. **Centre de Recherches Tsiganes** (Clichy, França);
29. **Comité des Oeuvres de la Femme et l'Enfant Gitans;**
30. **Comité National d'Informations et d'Action Sociales pour les Gens de Voyage et les populations d'origine nomade** – C. N. I. N. Após o Congresso dos Études Tsiganes, realizado em Paris, entre 5 e 6 de maio de 1960, para discussão das questões sociais atinentes, à vida dos ciganos, criou-se este órgão que tem por objetivo prestar informações a toda e qualquer associação ou órgão administrativo interessado na problemática cigana. Vasta é a sua programação, destacando-se a prioridade concedida à legislação que trata da escolaridade obrigatória, inclusive a implentação de cursos noturnos para ciganos adultos de ambos os sexos. Preocupa-se também com a sedentarização e a ação social junto aos ciganos. Em seus relatórios não esconde as dificuldades com que se defrontam os ciganos ao longo dos anos;
31. Comité Regional d'Action en faveur des Tsiganes – C. R. A. F. T. – (Filiada à UNISAT; Breteuil-sur-Iton, Eure, França);
32. **Comité Rhodanien d'Information et d'Action en Faveur des Populations d'Origine Nomade** – C. R. I. N. – (Lyon, Rhône, França);
33. **Comission Interministérielle d'Études des Populations d'Études des Populations d'Origine Nomade** (França);
34. **Comité Rom de França** (Paris);
35. **Comission on Human Relations** (Chicago – Estados Unidos da América do Norte). Há muito tempo se dedica ao estudo da cultura cigana e, para tanto, vem realizando pesquisas junto às comunidades zíngaras daquele país. Da mesma forma vem procedendo a Agência Municipal de Pesquisas e Serviços de Portland, Oregon;
36. **Comission Tsigane de la Cimade** (Filiada à UNISAT, Lyon, Rhône, França);
37. **Communauté** (Paris). Dentre as tentativas para se criar organismos capazes de defender os direitos dos ciganos, destaca-se *La Communauté Mondiale Gitane*. Em 6 de abril de 1984 o seu então presidente Sr. Stefanovec organizou, no Arco do Triunfo (Paris) uma significativa homenagem traduzida na comemoração do martírio do povo cigano, cul-

minando com uma entrevista coletiva à imprensa, intitulada: "A situação geral de nossa população no território nacional e nossas principais reivindicações", com ampla cobertura dos periódicos *Libération* e *Le Matin de Paris;*

38. **Communauté des Roms** (Francfort-sur-Mein, França);
39. **Comunidade Cigana da Iugoslávia;**
40. **Communauté Mondiale Gitane** (Francfort-sur-Meine, França). A história desta organização é muito curiosa. Em 1966, Vaida Voevod que se dizia sempre presidente da mencionada instituição, resolveu expor uns quinze quadros de sua autoria, na Galeria Lagrange, em Marselha. A exposição chamou a atenção da crítica: "Ses ceuvres, pleines de simbolisme, se signalent par un mysticisme farouche", segundo opinião registrada em *Le Provençal* (26/Março/1966). São citadas as telas intituladas: "Sarah la pure et ses servantes" e "Dernière Caravane". Lê-se também a opinião de Jean Tourette a propósito da resistente figura do voivoda, afirmando que ele aborda aspectos interessantes sobre a guerra e a paz em suas composições, tais como a tela denominada *"Le visage du monde quand la dernière caravane disparaítra"*[21]. O Ministério do Interior da França, nos idos de 1966, insistia em afirmar haver constatado a nulidade jurídica desta instituição. Alguns grupos de ciganos olham com desprezo as organizações jurídicas dos gajões e vão, aos trancos e barrancos, realizando o que bem querem, na medida do que podem. Um dos pontos positivos desta organização, inegavelmente, é a sua luta contra o racismo;
41. **Communautê Rudaria de France;**
42. **Gypsy Association.** (Esta associação foi criada, em 1984, em Niort por Yannick Metais e tem por finalidade principal promover o *jazz* manouche e gitano e, para isso, organiza concertos e conferências (com recursos audiovisuais ou sem eles).
43. **Igreja Cigana Livre de Barcelona** (Espanha). Fundada em 1965, por F. Garcia;
44. **Initiatives Tsiganes** (Pantin, França). Entre outras promoções esta entidade concede o *"Prix Internacional Tsiganes des Neuf Muses"*.
45. **Ligue contre l'Antisemitisme et le Racisme.** (Esta organização tem incluído em suas programações ordinárias a realização de conferências, em diversas localidades (Paris, Beziers, Perpignan etc.) a favor dos ciganos;
46. **Mission Culturelle Tsigane;**
47. **Missione Cattolica degli Zingari** (Itália). Trata-se de uma proposta religiosa voltada à conversão e à assistência aos zíngaro da Itália.
48. **Mission Évangélique Tsigane Française;**
49. **Mouvement contre le racismo, l'antisemitismo et pour la Paix** — M. R. A. P. — (Preocupa-se também com os destinos dos ciganos em geral e dos *gitans* da França; do ponto de vista de melhoramento do padrão de vida desse povo. Em 1955 esta organização criou o *Prêmio da Fraternidade;*
50. **Mouvement Évangélique Tsigane** (Sediado em Ennordres, La Chapelle d'Angillon — França). Publica a revista doutrinária *Vie et Lumière,* contando com uma vasta cadeia de correspondentes; Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, Grécia, Inglaterra, Itália, Suiça, Argentina, Estados Unidos, Canadá e Índia;
51. **Nouvelle Assocíation Régionale dans la Marne** (Reims, França). Fundada em 1965. Tem dupla finalidade: contribuir para a promoção social, econômica e profissional das populações de origem cigana e assimiladas, em colaboração com aqueles que trabalham no mesmo sentido, bem como promover toda e qualquer forma de ajuda mútua, material e moral tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dessas populações.
52. **Office National des Affaires Tsiganes** — O.N.A.T. — (Argenteuil, França). Tem discutido e insistido na solução de problemas atinentes ao estacionamento dos nômades.

53. Opera Assistenza Nomadi (Itália). Tem como objetivos: prestar aos ciganos que viajam na Itália a ajuda possível, visando a sua elevação espiritual e social. Deseja também que os princípios constitucionais não permaneçam como letra-morta em relação aos ciganos, mas que se traduzam em fatos, chegando a criar, na década de 60, uma escola primária em Bolzano; Preocupa-se do mesmo modo com a formação artesanal dos zíngaros. Publica, desde 1965, uma excelente revista intitulada: *Lacio Drom* (= Boa Viagem!), que já alcançou vários números.
54. Organisation Mondiale des Tsiganes.
55. Organisation Nationale Gitane.
56. Pastoral dos Nômades (Brasil). Desde 1984 funciona no Brasil, a pedido do bispo de Caxias do Sul (RS) Dom Benedito Zorzi (1978). O padre encarregado dos trabalhos decorrentes desta pastoral chama-se Renato Rosso que já tinha experiência de convivência e de apostolado junto às comunidades ciganas da Europa.
57. Pro Tsigania Svizzera (Suiça). Filial do C.I.R.
58. Recherche Tsigane.
59. Rencontres Franco — Tsiganes.
60. Union Nationale des Gens de Voyage Français en Europe Unie (Conflans-Sainte-Honorine).
61. Union National des Institutions Sociales d'Action pour les Tsiganes — UNISAT — (Paris).
62. Union Orthodoxe Tsigane de France.
63. UNISAT,
    Vide Union Nationales Institutions Sociales d'Action pour les Tsiganes.
64. World Romany Community.

PERÍODICOS DEDICADOS À PROBLEMÁTICA CIGANA

Aqui arrolamos apenas alguns dos vários periódicos que se dedicam ao estudo ou à divulgação dos problemas que afetam a vida dos ciganos. Esperamos, no próximo artigo, completar a lista, após um inquérito que pensamos realizar junto às instituições que se preocupam com os ciganos.

1. **Zigeuner Freund** (O amigo dos Ciganos). Boletim da Missão Suiça e da Missão Evangélica Internacional Cigana.
2. **Die Zigeunerstimme.**
3. **Études Tsiganes.** Excelente periódico editado pela Associação dos Estudos Ciganos (Paris) que vem dando ampla cobertura a todos os problemas que envolvem a vida dos ciganos.
4. **Journal of the Gypsy Lore Society** (Inglaterra). Um dos mais antigos peródicos científicos no setor da ciganologia. Vem registrando e divulgando riquíssimo material sobre os diversos compartimentos da vida dos ciganos. Tem sido publicado ininterruptamente, com pequenos intervalos apenas nos períodos correspondentes às duas guerras mundiais.
5. "La Roulotte". Iniciou como um simples boletim mimeografado. A partir de 1966 passou a ser impresso. Destina-se ao grande público.
6. **La Voix Mondiale Tsigane.** Fundado por Ionel Rotaru a quem se atribui o título de "Sua Alteza Vaida Voivoda III. Constitui o órgão oficial da "vida das comunidades ciganas". Mensal. Seu ideário baseia-se na busca de unidade cultural e/ou social e

política. Os intermitentes movimentos de alguns grupos ciganos em torno de uma personalidade a quem se possa conceder o título de *rei* ou de *voivoda* é uma prova evidente de que este povo já possuiu, em época remota um estado organizado. Das profundezas do seu inconsciente coletivo, ressurge um arquetipo de governo monárquico sob a forma messiânica de um reunificador, ainda que, às vezes, o acontecimento se apresente ridículo ou revestido de humor, bastando para isso atentar para as notícias divulgadas pelo *Le Berry Républicain* (6 de setembro de 1964), ao anunciar o surgimento, na Holanda, de um novo rei cigano de nome Koka Petalo I, que alimentou páginas inteiras da imprensa européia graças à notícia de seu anunciado casamento que se realizou de maneira suntuosa. Rei ele se julgava das "tribos" (?) Modeste Colombar, originários do sul da Bélgica[22]. O pobre rei, no dia seguinte ao seu casamento, fora agarrado e encarcerado na cidade de Amsterdão, devido às queixas de seus credores. É bem verdade que logo foi posto em liberdade: "C'est une histoire idiote, a-t-il dit, mes créanciers auraient mieux fait de me rappeler que j'avais quelques petites notes à acquitter". Mas os credores tinham pressa e os súditos não lhes ensinaram que as contas de um monarca são pagas pelo tesoureiro real, o qual, àquelas horas já teria *dado no pé,* deixando o rei afogado em sua própria fantasmagoria!

Outro monarca cigano que conseguiu certa repercussão na imprensa do Velho Continente foi Christian Modeste, falecido em 1966, no Hospital de Lovaina (Bélgica), com a idade de 52 anos. Ele se intitulava "le roi des Gitans d'Europe Occidentale". A muitos poderia causar espécie, mas o rei Modesto chegou a presidir, em Pomezia (pertinho de Roma), o Congresso Mundial dos Ciganos, conforme se pode ler no *Dépêche du Midi* de 13 de abril de 1966. Quem o sucedeu foi Octave Peterbos, considerado *progressista,* enquanto o seu predecessor era tido como" *conservador.*

A história da *realeza cigana,* talvez por sua natureza intermitente, superposta, concomitante, embora resistente, não foi ainda escrita. Os dados pertinentes surgem dispersos e fragmentados, em muitos estudos sobre os ciganos, geralmente carregados de humor ou de ironia, conquanto esboçados com simpatia. Por falar em realeza, no mesmo ano, na Holanda, em Bois-le-Duc, foi sepultada com todas as suas vestes nobres, inclusive jóias, a *primeira cigana* Augustina Westhimer, esposa de Joffre, Westhiner, príncipe da família Petalo, irmã do rei Fernando. Vasto é o campo a ser explorado, a história da realeza cigana constitui a história do próprio povo zíngaro, projetada nas aspirações de quem consegue fazer da fantasia e da realidade, um só corpo a serviço do sonho.

7. **Notre Dame de la Route.** Jornal de fundo catequético, católico, destinado ao apostolado junto aos ciganos.
8. **Lacio Drom** (Ver Instituições voltadas para os Ciganos: *Opera Assistenza Nomadi*).
9. **Pomezia: revista de divulgación gitana.** Publicada pelo Arcebispado de Barcelona (Espanha), através da Secretaria do Gitano. Vem dando cumprimento aos propósitos do OPUS APOSTOLATUS NOMADUM, fruto das colocações e propostas concílio Vaticano II. Muito interessante.
10. **Romano Pral** (= Irmão Cigano). Periódico bimestral publicado pela Aumônerie Catholique des Gitans"; fundado em 1966. Vale a pena registrar o editorial do primeiro número, pois ele significa um autêntico manifesto do ideário cigano, levando em consideração a convivência com os não-ciganos:

"Frère gitan, qui que tu soit, Rom, Manouche, Gitan, Caralan, Andalou, voyageurs ou sedentaire. Au premier abord, le mot 'Romano' va peut-être t'offusquer. C'est en effet le nom que nous donnent les gadjés (sic) avec un peu de mépris. Mais nous sommes fiers d'être des 'Romains', des Tsiganes, des Gitans. Notre peuple en vaut

bien un autre etle fait d'être differents des autres ne nous empêche pas d'être d'aussi bons citoyens que ceux qui, parfois, nous envoient stationner sur la "gadoue", en attendant peut-être de nous expédier sur la lune. Et puis, il y a le mot 'pral' [irmão]. Nous sommes des frères. Frères entre nous tous, que nous soyons de pau claire ou foncée, nomades, chineurs ou sédentaires, que nous ayons dans la poche le "gros lil" (bíblia) ou la carte d'identité, que nous parlions le *romanés* ou français. Nous sommes frères et décidés à l'être de plus en plus des autres, et parce qu'il nous faut un lien fraternel entre nous. *Romano Pral* voudráit être ce lien. — Frères, nous sommes aussi, avec les gadjés, c'est-à-dire avec tous les hommes. Le pape nous l'a rappelé solenellement à Pomezia pour que le monde entier le sache. C'est, depuis deux mille ans, la bonne nouvelle de l'Évangile. Nous serons comme l'écho de l'Evangile. Nous voulons gagner l'amitié fraternelle de tous les hommes et, pour cela, faire connaître ce que nous sommes, ce que nous voulons être, ce que nous attendouns des autres. Notre journal nous y aidera... Avec l'aide de Dieu et de Notre-Dame des Gitans. *Romano Pral* contribueraà faire un monde plus fraternel".

Notas

1. Título de um hino cuja tradução é a seguinte: *De pé, ciganos*! (Ou: *Levantai-vos, ciganos*!).
2. Cf. Francis Lang: Tsiganes, gitans, romanichels et autres distinctions; cem noms différents — Un seul peuple? *Études Tsiganes,* 12º année, juin, 1966, Nº 1 e 2: 11-21.
3. Cf Études Tsiganes (Paris), 12º annee nºs 1 e 2, juin. 1966: 76-77;
4. A língua romani tem sido proposta como termo designativo da língua geral dos ciganos.
5. Franz von Miklosich (1813-1891) publicou *Uber die Mundarten und die Wauderunger die Zigeuner's Europa Viena, entre os anos de 1872 e 1880.*
6. Robert Sailley, *Vocabulaire fondamentale du tsigane...*
7. A expressão *Pequeno Egito* primeiramente utilizada pelos propios ciganos e depois difundida entre os nãociganos é bastante infefinida e muito abrangente, pois designava a Síria, Grécia, Chipre e regiões vizinhas. Há quem sustente também ser ela apenas uma tradução da expressão toponímica Asia Menor, embora sem documentação comprobatória.
8. François de Vaux de Folletier. Le romantisme écossais, Walter Scott et les tsiganes. *Etudes Tsiganes,* Paris, nº 2, 1984. Ver também a tese de Frank Timothy Dougherty, *The gypsies in Western Literature...*
9. O campo descrito por Jacques Sigot é pouco conhecido. Fica ao sul, a 16 km de Saumur. Não se trata de campo de trabalho nem de extermínação, nem tão pouco de trabalhos forçados extenuantes. Não havia câmara de gás, entretanto havia uma terrível miséria fisiológica causada pela fome, o frio, a total falta de higiene, o que provocou grande mortandade, *"em maior quantidade do que nos outros campos",* segundo estatísticas apresentadas em 1942 pelas autoridades de Vichy.
10. Jacques Sigot, Quarente ans plus tard, *Études Tsiganes* (Paris) nº 2, 1984: 15.
11. Cf. *Études Tsiganes* (Paris), nº 2, 1984.
12. Cf. O comentário de F. Vaux de Folletier, *La déclaration de 1682.*
13. Cf. Études Tsiganes (Paris), Nºs 1 e 2, juin, 1966: 56-57.
14. *Lacio Drom* é uma expressão romani que se traduz por: *Boa Viagem.*
15. Cf. *La Voix Mondiale Tsigane,* dezembro, 1963.
16. A informação é anterior ao terremoto que destruiu aquela cidade iugoslava.
17. Cf. *Études Tsiganes* (Paris), 10 année, octobre, 1964, Nº 3:48.
18. Cf. O artigo: Les tsiganes dans l'Europe de l'Est, *Temoignages,* novembro, dezembro 1965.
19. Cf. *Etudes Tsiganes* (Paris), 11 année, octobre.
20. *Os ciganos no Brasil,*
    Carta aberta ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, Paulo Brossard e ao Senhor Presidente da Comissão Pró-Constituinte, Professor Afonso Arinos de Melo Franco.
    Excelências:
    A finalidade principal desta CARTA ABERTA é obter a devida ressonância no alto espírito de solidariedade humana e na sensibilidade democrática dos ilustres juristas, visando a inclusão, nos próximos textos constitucionais, de parágrafos que assegurem ao *sofrido povo cigano,* uma de nossas minorias étnicas cohabitantes, a defesa de seus direitos humanos e, consequentemente, a preservação e a divulgação de sua cultura.

Há cerca de vinte anos venho estudando a cultura cigana e, nos últimos anos, tenho sugerido ao Governo Brasileiro, pela imprensa, a elaboração do *Estatuto dos Ciganos*, inclusive com o apoio moral da Comissão Nacional de Unesco (IBECC/RJ). Tomo a liberdade de reiterar, agora, junto a Vossas Excelências a necessidade do referido Estatuto para o qual seria de bom alvitre, antes de sua elaboração e aprovação, fossem ouvidas os diversos grupos que compõem as comunidades ciganas espalhadas pelo Brasil.

Se os próximos textos constitucionais incluirem *princípios gerais* que garantam aos ciganos o gozo de seus direitos humanos, gostaria de enfatizar 7 (sete) *medidas específicas* deles decorrentes, merecedoras de discussão e eventual adoção:

1. Assegurar a todos os ciganos do Brasil o *direito ao acampamento* em qualquer parte do território nacional. Tal medida evitaria ou atenuaria os constantes atritos entre nômades e autoridades civis municipais e/ou estaduais. Tomo a liberdade de lembrar a Vossas Excelências que a legislação de todo o período republicano brasileiro é omissa no que se refere aos ciganos, predominando, até o momento, o *casuísmo* geralmente prejudical aos zíngaros; 2) direito ao atendimento médico e a todas as campanhas de medicina preventiva (vacinação); 3) alfabetização concomitante em *romani* e português (escola sazonal); 4) criação de uma *Cadeira de Cultura Cigana* em alguma universidade federal brasileira; 5) implantação na Rádio Ministério da Educação e Cultura de um Programa Semanal de Música Cigana; 6) escolha de um representante dos ciganos junto à próxima Assembléia Constituinte; 7) supressão de todos os verbetes pejorativos endereçados aos ciganos, inseridos em dicionários a serem publicados ou reeditados.

Com esperança de merecer a honrosa atenção de Vossas Excelências, aproveito o ensejo para desejar aos ilustres homens públicos, nesta hora, pleno êxito em todas as atividades que vêm desenvolvendo em favor dos supremos ideais de Liberdade, Democracia e Justiça Social,

Prof. Ático Vilas-Boas da Mota

21. Problema ainda não resolvido no Brasil e na Europa. A legislação européia depende dos códigos dos departamentos e dos municípios. No Brasil predomina o casuismo, nem sempre favorável aos ciganos que ainda levam vida nômade, por exemplo: os ciganos tradicionais participantes das romarias de Trindade (Goiás), por ocasião das tradicionais festas do Divino Pai Eterno entrevistados por mim não hesitaram em queixar-se das exorbitantes taxas que lhes eram cobradas pelas autoridades municipais e, segundo informações dos romeiros ciganos, elas aproveitavam o ensejo para lhes "tirar o couro".

Quanto ao tempo de estacionamento permitido, ainda em nossos dias, não difere muito da maioria dos países europeus, não muito distanciados dos tempos da alta tensão entre sedentários e nômades, com predominância do alto teor de intolerância, conforme se lê no *Daufiné Liberé*, de 2 de fevereiro de 1984: "Le Conseil municipal/Saulce – Drôme/étudie un nouvel emplacement pour le stationnement des nomades. *La durée sera limitée à 24 heures*" (o grifo é nosso. (Cf. *Études Tsiganes*, nº 2 (1984): 22-28.

22. Termo com que a maioria dos ciganos, sobretudo na Europa, designa a sua própria língua, enquanto os linguistas a denominam *romani*.
23. José B. d'Oliveira China – *Os ciganos do Brasil*... Pág. 132.
24. Luc de Heusch – À la découverte des Tsiganes...
25. Francesc Botey – Une culture folk parmi nous... pág. 34.
26. Jean Pierre Liégeois – Mutation Tsigane, ... pág. 16.
27. Em 1860, o periódico especializado, *Le Tour du Monde*, publicou, entre 1862 e 1873, cerca de quarenta artigos, descrições de viagem, ilustrado por Gustave Doré, que se transformaram num livro cuja primeira tiragem (1984) enfeixava 309 xilogravuras, algumas cobrindo a página de ponta a ponta. Os ciganos receberam grande destaque nessa obra.
28. Patrick Williams, *La societé.*

Referências Bibliográficas

Barthélémy, A.
Routes de gitanie, Paris, Le Centurion, 1962.

Borrow, G. T.
The zincali, or an account of the gypsies of Spain, London, 1841.

Botey, Frances
Une culture folk parmi nous, *Le Peuple gitan*, Privat Éditeur, 1971, 150 p.

China, José B. d'Oliveira
Os ciganos do Brasil (subsídios históricos, etniográficos e linguísticos), São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1936.
Coelho, Adolpho
Os ciganos de Portugal, com um estudo sobre o calão. Memória destinado à X sessão do Congresso Internacional de Orientalistas, 1892.
Heusch, Luc de
À la découverte des Tsiganes, Lacio Dron, nº 45, Ano 4, 1968: 34.
Kann, Tomka Partons
A Kozvelemeny a ciganyokrol / A opinião pública sobre os ciganos /, Tome megkom Komunikacios Kutakoz pont, Budapeste, 1979, 87 p.
Hohmann, Kachim S.
Geschicte der Zigeunerverfolgung in Deutschland / História da perseguição dos ciganos na Alemanha / Campus Verlag, Frankfurt, 1981, 247 p.
Liégeois, Jean Pierre
Les tsiganes, Paris, Maspero, 1983.
Liégeoism Jean Pierre
Mutation Tsigane, Editions Complexe, Bruxelles, 1976, 227 p.
Martins
Zur mythischen Figur des Zigeuners in der deustchen Zigeunerschung, prefácio de Romain Rose, Haag und Herchen Verlag, 1983, 123 p.
Morais Filho, Melo
Os ciganos no Brasil, Garnier, Rio de Janeiro, 1896.
Nougarède, Yves
Tsigane... quelle citoyennete? Institut Européen Interuniversitaire de l'Action Sociale, Marcinelle (Belgique), 1982, 52 p.
Nunes, Olímpio
O povo cigano, Porto, Livraria Apostolado da Imprensa, 1981.
Potra, G.
Contributiuni la istoric al Tsiganilor din România, Bucuresti, Fundatia Regele Carol, I, 1939.
Sailley, Robert
Vocabulaire fondamentale du Tsigane d'Europe, G. P. Maisonneuve et Larose, 1979.
Vaux de Folletier, F. de
La déclaration de 1682 contre les Bohémens, son application en Languedoc, *Études Tsiganes*, (Paris), Nº 1, janeiro, 1957: 2-1).
— *Les Bohémiens en France au XIX siécles*, Paris, Lattes, 1981
— *Le monde des tsiganes*, Paris, Berger — Levrautl, 1983.
Williams, Patrick
La societé in *Populations Tsiganes en France*, Paris, Ministère de l'Éducation Nationale, 1981.
Zulck, Tilman
Sinti und Roma in Deutschland, separata do *Aus Politik und Zeitgeshelen*, suplement de *Das Parlament*.

PERIÓDICOS

● *Giessener Hefte fur Tsiggnologie 1/84, dirigido por Reimer* Gronemeyer e Max Munzel, Instituto de Sociologia da Universidade de Giessen.

● *Journal of the Gypsy Lore Society*, University Library Liverpool. *Le Droit de Vivre*, nº 498, févirer, 1984.

● *Le Tour du Monde, nouveau jornal des voyages publié sous la direction de'Edouard Charton*, Paris, Librairie Hachette.

SOBRE A ESCASSEZ E A ABUNDÂNCIA

Armando Mariante de Carvalho Jr.*

INTRODUÇÃO

São escassas as informações sobre o passado remoto da raça humana. Nem mesmo a época em que o homem surgiu na face da terra é conhecida com precisão. Tudo o que se conseguiu com o árduo trabalho arqueológico que vem sendo desenvolvido é a indicação de que há cerca de 3 milhões de anos já existiam na face da terra seres com características nitidamente humanas.

Admitindo-se essa data como marco zero, tem-se que cerca de 99% da história humana estão imersos na obscruidade, já que apenas os seus últimos 5 a 6 mil anos são conhecidos com mais profundidade.

Não obstante esse vácuo de informações, há, segundo Toynbee (1) uma afirmação que pode ser feita com segurança sobre a história humana como um todo; de acôrdo com o historiador, desde nossos mais remotos ancestrais, a maioria dos seres humanos passou fome durante a maior parte do tempo. Mesmo após a iniciação do ser humano na agricultura e na pecuária (provavelmente durante o chamado período neolítico – cerca de 5.000 A.C. o *alimento permaneceria um bem escasso e incerto.* Ainda segundo Toynbee, a escassez de alimentos, tanto quanto as guerras e as pestes subtraiu parcelas consideráveis de felicidade e bem estar à raça humana.

No entanto, a situação se reverteu nas últimas décadas e atualmente, ao contrário das negras profecias de Malthus, o mundo tem produzido mais alimento do que consegue consumir.

* Engenheiro do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), prestando serviços à Organização Internacional de Alimentação e Agricultura (FAO), em Roma.

Três grandes transformações agrícolas, todas no século XX, contribuíram para viabilizar tecnicamente esse cenário de abundância. A primeira, a mecanização agrícola deflagrada no início de século; a segunda, o uso em larga escala de fertilizantes químicos iniciado no após-guerra e a terceira, a chamada revolução genética, introduzida mais recentemente, responsável por novas variedades de plantas, maiores, mais resistentes, e de crescimento mais rápido.

A produção mundial de grãos dobrou nos últimos trinta anos e há indícios de que voltará a dobrar nos próximos vinte anos. Em 1950, cada hectare cultivado com trigo fornecia em média 1 tonelada; hoje, a média mundial e de 2,5 toneladas por hectare. No milho, a produtividade média mundial passou de 1,6 tonelada por hectare, em 1950, para 3,5. Dentro do chamado *corn belt* nos Estados Unidos, já se obtem 7 toneladas de milho por hectare.

Assim como os cereais, praticamente todos os produtos agrícolas apresentaram vertiginosos aumentos de produtividade desde o fins da Segunda Guerra. O crescimento da produção foi, por várias razões, particularmente acentuado nos últimos quinze a vinte anos, gerando, recentemente um descompasso com a demanda e dando origem a estoques elevados e prêços cadentes.

Esse cenário de abundância não atinge, porém, todas as regiões do globo terrestre. Pelo contrário, há vastas regiões nas quais o problema da fome e subnutrição assume proporções cada vez mais catastróficas. Projeções realizadas pela FAO — Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, indicam que no ano 2000, cerca de 600 milhões de pessoas sofrerão de fome e desnutrição, número sem precedentes na história da humanidade.

A sociedade moderna parece estar fadada a conviver simultaneamente com dois tipos antagônicos e aparentemente absurdos de situação, qual seja, fome e desnutrição de um lado e excesso de produção de alimentos, de outro.

Nos tópicos a seguir pretende-se explicitar as principais causas dessa dualidade e fornecer alguns dados e informações que enriqueçam o debate em torno do problema.

1. As causas econômicas da superprodução

Nos anos 70, o crescimento da produção, produtividade, comércio e consumo de produtos agrícolas foi particularmente acentuado. A produção muldial de alimentos cresceu em média 2,4% ao ano. Nos países em desenvolvimento o crescimento foi ainda maior, 3,2% ao ano.

O comércio internacional de alimentos cresceu mais ainda, 4,7% ao ano, em termos mundiais. Nos países em desenvolvimento, o volume per capita de importação de alimentos cresceu nada menos que 8,8% ao ano. Com isso, a dependência por alimentos importados aumentou em todo o terceiro mundo. A África encerrou a década importando 13% do total de alimentos e a América Latina, 15%.

A entrada dos anos 80 testemunou não só a grande dependência alimentar do Terceiro Mundo em relação ao Primeiro, mas também uma crescente interdependência entre as economias em geral.

De outro lado, as economias ditas desenvolvidas estavam imersas em ciclo recessivo que teve várias origens, sendo as mais populares o segundo choque do petróleo e a recessão administrada para reduzir os níveis de inflação.

Em conseqüência da recessão, os volumes de importação das economias desenvolvidas caíram em termos absolutos durante três anos consecutivos (1,7% em 1980, 2,5% em 1981 e 0,8% em 1982), afetando diretamente as economias do Terceiro Mundo. Com efeito, os volumes de exportação dos países em desenvolvimento caíram e de forma bem mais acentuada: 2,6% em 1980, 4% em 1981 e 7% em 1982. A queda nas exportações desequilibrou balanças comerciais e comprimiu importações. Na América Latina, por exemplo, as importações caíram 18% em 1982 e 22% em 1983.

Dentro desse contexto de contração generalizada do mercado internacional, o comércio de produtos agrícolas foi particularmente atingido.

No entanto, tais problemas, por diversas razões que serão vistas a seguir, não afetaram a produção agrícola. Esta, pelo contrário, prosseguiu seu crescimento impetuoso apresentando taxas ainda mais elevadas do que nos anos 70. Entre 1980 e 1985, a produção de alimentos cresceu em média 2,6% ao ano.

Vejamos as causas dessa aparente imunidade da produção agrícola à crise. Em primeiro lugar, houve por parte dos países importadores de alimentos, em sua maioria países em desenvolvimento, uma intensificação dos programas de aumento de produção agrícola, visando à substituição de importações e/ou à geração de excedentes exportáveis.

O endividamento generalizado, a escassez de divisas e os vários problemas de balança de pagamentos determinaram a necessidade imperiosa de programas agrícolas dos mais variados matizes e dimensões, alguns dos quais, registre-se, extremamente bem sucedidos, como foi o caso de vários países asiáticos.

Cumpre sublinhar que, nesse contexto, a ação dos organismos internacionais ligados ao desenvolvimento agrícola desempenhou um papel relevante.

A segunda causa, e talvez a mais importante, radica nas políticas agrícolas praticadas pelos grandes produtores, em sua maioria países desenvolvidos, onde um sem número de instrumentos de política econômica foi mobilizado objetivando assegurar prosperidade e lucratividade ao cenário agrícola doméstico.

Os instrumentos utilizados com esse objetivo se basearam, em geral, no binomio garantia de preços / financiamento de estoques e representaram, no mais das vezes, elevados níveis de protecionismo, inserindo a agricultura de vários países desenvolvidos numa verdadeira "phanthasy land" desligada inteiramente da realidade internacional.

Vários estudos demostram que o nível de protecionismo agrícola praticado pelas economias desenvolvidas foi não só elevado como crescente, ao longo da primeira metade dos anos 80.

Um dos índices que refletem com nitidez a magnitude do protecionismo é o volume percentual de subsídios recebidos pelo agricultor em relação ao preço de venda de determinado produto no mercado. A tabela abaixo fornece alguns exemplos de produtos e países que ilustram a tese:

NÍVEL MÉDIO DE SUBSÍDIOS (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
EUA						
trigo	1.2	3.3	7.7	7.8	38.0	17.2
açúcar	14.7	3.6	35.6	117.2	124.9	139.6
milho	1.7	1.0	2.2	4.2	51.7	7.6
arroz	0.1	0.1	1.4	23.6	81.0	35.7
CEE						
trigo	50.4	41.8	46.4	58.5	44.9	37.6
açúcar	64.7	–7.4	80.9	123.7	134.7	142.1
milho	54.7	38.4	48.9	48.8	26.3	22.1
arroz	24.9	0.4	21.9	43.9	32.5	27.0
JAPÃO						
trigo	77.9	75.8	77.7	77.9	77.7	79.9
açúcar	46.2	58.3	78.4	78.9	84.6	84.1
arroz	78.1	71.2	73.0	76.4	75.6	79.4
CANADÁ						
trigo	11.8	12.5	12.8	16.7	18.6	29.2
açúcar	4.8	3.7	22.6	32.5	20.2	–
AUSTRÁLIA						
trigo	–4.0	2.8	5.4	11.8	5.7	2.8
açúcar	–5.3	–9.1	–0.7	9.8	6.5	12.3

FONTE: FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Os gastos orçamentários com políticas de preços agrícolas são também uma boa medida dos elevados níveis de subsídio. Nos Estados Unidos, por exemplo, os gastos, que em 1981 atingiram cerca de US$ 4 bilhões, evoluíram para US$ 26 bilhões em 1986. Há evidência de que este patamar não sofrerá alterações significativas até o final da década, a julgar pelos termos do último 'Food Security Act', aprovado no início de 1986 pelo Congresso Norte-Americano.

Na Comunidade Econômica Européia, os gastos não são menores. Lá, os programas agrícolas também custaram cerca de US$ 26 bilhões em 1986, com uma agravante: além dos gastos da Comunidade, houve gastos individuais dos doze países membros, não computados nessa cifra.

Essas políticas têm acarretado dois fenômenos econômicos perversos: preços cadentes e estoques crescentes produtos agrícolas. Esse binômio conduz, evidentemente, a um círculo vicioso: quanto maior o estoque, maior a necessidade de venda, menor o preço e, por conseguinte, maior o subsídio.

Os gráficos abaixo dão uma indicação da situação atual (setembro 1986) comparando com o ano agrícola — base 1981/82 de preços e estoques de alguns produtos importantes:

ÍNDICES (1981/2 = 100)

	de preços	de estoques
cereais	60	173
açúcar	40	143
algodão	52	163
óleos	64	160
leite (pó)	57	155

ÍNDICES DE PREÇOS INTERNACIONAIS

81/82	100
86	63

ÍNDICES DE ESTOQUES

1981/82	100
1986	153

O contribuinte europeu paga mais de US$ 5 milhões por dia apenas para conservar em estoque cerca de 16 milhões de toneladas de grãos, 650 mil toneladas de carne, 400 milhões de galões de vinho e quantidades igualmente assombrosas de manteiga e leite em pó.

Tentando em vão reduzir os níveis de estocagem, a Comunidade Econômica Europeia tem feito operações do tipo exportação de manteiga com custo de US$ 3 mil por tonelada, a US$ 90 por tonelada.

Do mesmo modo que nos Estados Unidos, na Europa, não há evidências de que esse cenário sofrerá alterações bruscas a curto prazo. Há indícios de que pressões políticas por parte dos setores ligados à agricultura não permitirão mudanças drásticas nas regras do jogo.

Nos países menos desenvolvidos, ao contrário, o protecionismo tem sido, em geral bem menor. Em que pese a alta prioridade normalmente conferida aos programas de desenvolvimento agrícola, a verdade é que a agricultura do Terceiro Mundo freqüentemente tem sido mais penalizada do que protegida. As crônicas limitações orçamentárias dos países em desenvolvimento, aliadas à preocupação constante com a contenção de preços explicam a freqüente penalização.

2. As causas da escassez

A coexistência de uma super oferta de alimentos com legiões inteiras de seres humanos sem uma alimentação suficiente, vem demolir, em primeiro lugar, a tese de que o aumento da produção agrícola conduz automaticamente à redução da fome no mundo.

A verdade é que a solução para a miséria e a fome passa por decisões políticas mais que por medidas técnicas. Esta verdade é avalizada pelo fato de que não há uma relação causal direta entre desenvolvimento econômico e bem estar social.

A outra falácia é a de que "há países com fome". O que há, isso sim, são "grupos de pessoas" com fome, já que, mesmo nos países mais pobres, há elites com nível de renda comparável aos das capitais européias.

A miséria moderna, tanto no campo como nas cidades, tem como denominador comum o trinômio: falta de emprego, falta de renda, falta de poder político.

As ações e programas governamentais dirigidos ao estrato populacional que se enquadra nesse trinômio passam, no mais das vezes, ao largo das soluções definitivas, já que estas permeiam a própria redistribuição do poder político, mais do que a mera distribuição de alimentos.

Este problema básico restringe a própria ação dos organismos internacionais ligados direta ou indiretamente à questão da fome uma vez que, por razões óbvias, a ação desses item de se coadunar com as determinações dos governos nacionais, havendo, portanto, pouco ou nenhum espaço para recomendações de natureza política.

Assim, muitas vezes, programas e projetos de excelente qualidade revelam-se ineficazes na fase de planejamento e execução, porque a equação política não pode ser convenientemente resolvida.

Entrementes, enquanto nos países desenvolvidos o consumo de calorias atinge, em média, a 3500 calorias por dia, em alguns países do Terceiro Mundo a média é inferior a 2000 e, em algumas regiões africanas, inferior mesmo a 1600 caloreias quantidade mínima de calorias requeridas por organismo adulto em completo repouso.

Projeções realizadas pela FAO inidcam que, em 1990, o consumo médio de alimentos básicos, em nada menos que 32 países menos desenvolvidos (dos quais 20 na África ao Sul do Saara será inferior aos níveis alcançados no início da década. É tido como certo que a maioria desses países não terá recursos para importar em bases comerciais os alimentos de que necessitariam para equacionar o problema da desnutrição que, evidentemente, tende a se agravar.

A miséria no campo rapidamente se transfere para as cidades pela via da migração rural-urbana. As estimativas disponíveis sugerem que até o ano 2000, quinhentos milhões de pessoas sairão do meio rural e dirigir-se-ão às áreas urbanas. No ano 2000, cerca de 44% da população do Terceiro Mundo estará vivendo em grandes cidades.

Nesse contexto, a miséria originada no campo, não só sobrevive, mas se intensifica, já que os números envolvidos nas migrações se afiguram absolutamente incompatíveis com as possibilidades de absorção de mão de obra nas cidades, mesmo que se verifiquem taxas de crescimento econômico extremamente favoráveis.

3. A atuação dos organismo internacionais

Há um grande número de instituições dedicadas a questões ligadas de um lado, à produção de alimentos e de outro, à fome e desnutrição. Esses organismos vão desde a FAO, IFAD, (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) UNICEF, (Organizações Mundial de Saúde) IBRD (Banco Mundial) até agências governamentais de desenvolvimento do tipo DANIDA (Dinamarca), CIDA (Canadá) etc. Com exceção do Banco Mundial e de bancos regionais que têm como atividade mais importante a concessão de empréstimos de longo prazo, os instrumentos básicos de atuação de tais organismos compreendem a assistência técnica e as diversas formas de ajuda (*aid*) em dinheiro ou espécie (alimentos, medicamentos, insumos agrícolas etc.).

A assistência técnica se materializa de inúmeras formas, desde o treinamento de agricultores até o aconselhamento a governos em matéria de economia agrícola, transporte e distribuição de alimentos, estrutura fundiária etc. Em que pesem as limitações menciona-

das no tópico precedente, a assistência técnica prestada pelos organismos internacionais tem efetivamente assumido importante papel na questão do aumento de produção/produtividade mencionada no tópico 1. Sobretudo nos casos em que um determinado governo ou instituição a nível nacional carece de informações/conhecimentos sobre um assunto específico, os organismos internacionais têm, em geral, boa capacidade de localizar rapidamente especialistas e programar consultorias de curta duração. Esse tipo de serviço é, no mais das vezes eficiente, rápido e econômico. Há incontáveis exemplos de consultorias de curta duração extremamente bem sucedidas. O único possível ponto negativo a ser registrado é que algumas vezes o consultor *fly in-fly out,* por não estar familiarizado com as especificidades e o contexto do problema a solucionar, pode chegar a conclusões e propostas não factíveis na prática. Isso tem sido minimizado com o apoio integral de profissionais locais e com reuniões de acompanhamento (*progress meetings*) que fornecem o balizamento necessário desde o início da missão.

Entretanto, oproblema genérico da fome transcende a capacidade de ação de esquemas *ad hoc* do tipo acima descrito por sua complexidade e por escapar às soluções meramente técnicas, como foi visto.

Um outro aspecto problemático é a capacidade de certos países absorverem a carga maciça de missões e aconselhamentos que é, não raro, inferior à capacidade dos organismos internacionais de prestar tal assistência. Como exemplo, cite-se o caso de um país africano que, segundo o Conselho Mundial de Alimentos (World Food Council) recebeu no ano de 1981 nada menos que 340 diferentes missões de assistência técnica internacional. Por mais preparado que estivesse o governo local para apreciar recomendações, é pouco provável que o processamento de tantas sugestões técnicas algumas vezes superpostas, outras vezes incompatíveis entre si, tenha sido viável.

Entre as diversas formas de doação a mais importante é a de alimentos (*food aid*). Sua institucionalização deu-se nos anos 60, no âmbito da FAO. Desde então vários mecanismos multilaterais e bilaterais de ajuda alimentar foram criados, sendo o principal deles o Programa Mundial de Alimentos-PMA, estabelecido em 1961, também no âmbito das Nações Unidas.

O volume de doações cresceu consideravelmente nos últimos dez anos tendo passado de 15 para 20% do total de cereais importados pelos países de baixa renda. As doações bilaterais e multilaterais evoluiram de US$ 4,8 bilhões em 1974/75, para US$ 12,3 bilhões em 1982/83.

Não obstante esse vigor, poucos programas têm sido alvo de tantas críticas quanto a doação de alimentos.

Há evidência de que a ajuda alimentar, além de não eliminar de per si as raízes do problema, acarreta efeitos negativos para a população alvo. Os preços locais dos demais alimentos tendem a ser afetados negativamente, como conseqüência da "competição" do alimento doado, desestimulando a produção local. Além disso, os hábitos alimentares da população alvo são, não raro "traídos" na medida em que o alimento doado difere daquele tradicionalmente consumido. E, o que é mais desalentador, o estrato da população realmente carente e que, portanto, mais desesperadamente necessitaria do alimento doado, não é, muitas vezes, alcançado.

Evidentemente, tais críticas são menos endereçadas aos programas que atendem situações realmente emergenciais (terremotos, secas, refugiados) do que aos programas anuais institucionalizados, arduamente disputados por governos de países menos desenvolvidos, já que representam fonte de renda suplementar para seus orçamentos.

Os programas emergenciais afiguram-se realmente imprescindíveis e nesses casos as possíveis conseqüências negativas são irrelevantes diante do objetivo maior que é salvar vidas.

Há, entretanto, vários países do Terceiro Mundo que convivem há vários anos com consideráveis fatias de seus orçamentos originadas de doações, o que evidentemente pode induzir a uma perniciosa dependência.

4. Conclusão e temas para discussão

O protecionismo à agricultura surgiu como remédio para manter saudáveis e prósperas as economias agrícolas dos Estados Unidos e da Europa, seus efeitos colaterais, no entanto, vêm se fazendo sentir já há alguns anos.

Todos parecem conscientes de que alterações drásticas nesse campo seriam necessárias, mas é também notório que tais medidas são, pelo menos no atual contexto, politicamente inviáveis dado o peso político dos setores agrícola e correlatos.

Afirmam alguns que há, pelo menos, um efeito positivo nessa ordem de coisas para os países importadores; preços artificialmente baixos. Esta afirmação é falaciosa por três razões básicas: em primeiro lugar, o comportamento errático de preços não permite um planejamento adequado e nem segurança quanto ao futuro. Em segundo lugar, os projetos de desenvolvimento agrícola tendem a se tornar pouco ou não atrativos economicamente, sendo, portanto, mais difícil a sua defesa. Em terceiro lugar, a exportação de produtos agropecuários torna-se, em geral, extremamente difícil, exigindo maciça dose de subsídios, o que se afigura proibitivo para a maioria dos países do terceiro mundo.

Alem disso, é evidente que menores receitas de exportação, aliadas a uma maior propensão a importar, motivada por preços baixos, tendo a desequilibrar balanças e orçamentos dos paízes aparentemente beneficiados pelos programas de assistência.

Nesse contexto, os paízes menos desenvolvidos são, uma vez mais, os grandes perdedores.

As ações com vistas à equação de tais problemas têm sido extremamente modestas. Nas últimas reuniões dos países mais industrializados esses problemas têm sido debatidos, havendo consenso quanto à necessidade de redução de subsídios, tarifas e outros obstáculos ao comércio dos produtos agrícolas. As ações concretas, no entanto, têm sido muito limitadas.

Nos organismos internacionais, a matéria vem sendo também objeto de discussões em vários níveis, mas a verdade é que bem pouco se conseguiu, exatamente pelas razões já expostas.

Nessa conjuntura adversa, há dois tópicos que estão a merecer prioridade por parte dos governos dos países do Terceiro Mundo quais sejam: (1) os acordos bilaterais de comércio e (2) os programas de desenvolvimento rural e fixação do homem no campo.

O primeiro tema está diretamente associado ao grande potencial de comércio de produtos agrícolas entre os próprios países do Terceiro Mundo (relação Sul-Sul).

Entre 1980 e 1983, o comércio total entre os países em desenvolvimento evoluiu de 7,6% para 8,4% do comércio mundial. No que toca especificamente aos produtos agropecuários, a fatia aumentou de 9% para 9,4%.

As projeções de comércio internacional de produtos agrícolas realizadas pela FAO. (2) evidenciam considerável crescimento das transações comerciais entre países do Terceiro Mundo até 1990.

Nesse contexto, os acordos bilaterais de comércio, também conhecidos como comércio de compensação, (ou por sua denominação inglesa *countertrade*) desempenham

papel significativo. Estimativas disponíveis sugerem que as operações de *countertrade* detêm uma fatia entre 8% e 10% do comércio mundial. Os acordos bilaterais têm sido amplamente usados como alternativa de comércio, não só entre países em desenvolvimento, mas também entre países de economia centralizada e mesmo entre os países industrializados.

As principais vantagens do comércio de compensação residem na economia de divisas e na redução do risco financeiro da operação. Ademais, esse tipo de comércio viabiliza a colocação de excedentes de produção. Em suma, o *countertrade* viabiliza as transações entre países com problemas de balança de pagamentos.

As críticas à prática desse sistema de comércio são no sentido de que a "transparência" do mercado, quanto a preço e demais condições negociais, fica reduzida. Isso não obstante, o interesse pelo *countertrade* tem sido crescente a nível mundial, como resposta ao comportamento errático do mercado internacional.

O segundo tópico consiste nos programas de desenvolvimento agrícola visando especificamente à incorporação, na atividade produtiva, de estratos da população afetados pela fome, de modo a simultaneamente produzir alimentos e gerar empregos.

Complexo e de difícil implementação, sobretudo nas atuais circunstâncias, este binômio criação de empregos/aumento da produção agrícola resume talvez a única solução não paliativa para o problema da fome.

Geralmente são programas onerosos pois implicam em distribuição de terras, ampliação dos serviços de extensão rural, investimentos em infraestrutura (transporte, armazenamento etc.) e adequação de instrumentos creditícios que viabilizem o acesso do pequeno agricultor aos insumos agrícolas.

Além disso, o atendimento específico do estrato populacional realmente necessitado é, como já foi mencionado, tarefa delicada, não só técnica como politicamente.

Este assunto, por sua complexidade, transcende o escopo do presente trabalho. Cabe, no entanto, chamar a atenção para dois pontos, antes de concluir. Um, a descentralização, sem a qual qualquer programa desse tipo está fadado ao insucesso. Ainda que a formulação geral seja feita a nível nacional, é importante que o detalhamento e implementação se dêm a nível de comunidade do tipo municipal. Trata-se, portanto, de uma efetiva ação de desenvolvimento, que recupera a participação ativa da instância comunal.

O outro ponto é a questão da convivência com os preços internacionais, artificialmente baixos. A importação de alimentos, seja comercial, seja através de doações, e sua venda no mercado interno, a preços "normais", dará origem a excedentes financeiros, que poderão ser canalizados para os programas de desenvolvimento agrícola. O fundo assim constituído apresenta ilimitado potencial, pelo menos enquanto os preços internacionais permanecerem deprimidos. Assim, a economia doméstica, conquanto isolada do cenário internacional, exatamente como têm feito os países desenvolvidos, cria as condições para a capitalização da pequena propriedade rural, revitaliza a produção de alimentos básicos e proporciona a abertura de diversas possibilidades de geração de empregos produtivos, em efetivo proveito das populações necessitadas.

Referência Bibliográficas

1. Toynbee, A. Man and Hunger: The Perspectives of History (Address to the World Food Congress, Washington D.C., June 1963).
2. FAO, Agriculture Commodity Projections to 1990, 1986.
3. FAO, Agricultural Price Policies, 1986.
4. FAO, The State of Food and Agriculture, 1985.
5. George, S., More Food, More Hunger – Development: Seeds of Change S.I.D., 1986.
6. Carvalho, A. Mariante World Situation and Outlook of Agricultural Products and Fertilizers, Seminário ANDA, São Paulo, 1986.

A COMISSÃO MISTA BRASIL–ESTADOS UNIDOS E O MITO DA "RELAÇÃO ESPECIAL"

Michael Weiss(*)

Um dos mais importantes, e no entanto menos estudados aspectos das relações Estados Unidos–Brasil no decênio que se seguiu à 2ª Guerra Mundial foi a Joint Brazil–United States Economic / Development Commission, ou Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (JBUSEDC). Apesar da opinião generalizada de que a *Comissão Mista* foi uma etapa vital na história do planejamento econômico brasileiro, precursora do *Programa de Metas* de Kubitschek bem como uma experiência formativa para toda uma geração de técnicos brasileiros, a JBUSEDC é normalmente relegada a uma mera nota de pé de página, a uma frase ou, no máximo, a uma página. Além disso, os historiadores das relações entre Brasil e Estados Unidos não só, praticamente, esquecem o papel da JUBSEDC durante os anos 50, como tratam a Comissão como mais um exemplo do relacionamento que piorava durante o segundo governo Getúlio Vargas.[1]

A ausência de análises detalhadas com relação à Comissão Mista é devida em parte ao fato de que, durante sua curta existência (de julho de 1951 a dezembro de 1953), acontecimentos dramáticos obscureceram freqüentemente os trabalhos metódicos, sem sensacionalismo, da Comissão. Entre esses eventos estavam a Guerra da Coréia e a questão de o Brasil mandar ou não tropas para lá; a Conferência de Ministros das Relações Exteriores em Washington; o decreto de Vargas contra as remessas de lucros para o estrangeiro; o Tratado de Assistência Militar; a criação da Petrobrás; e o início do governo Eisenhower. Além de obscurecido, o trabalho da JBUSEDC, em grande parte de sua duração, mostrou-se contrário à corrente dominante no relacionamento bilateral. Na verdade, a criação e o trabalho da Comissão foram um esforço ousado, embora sem êxito, dos governos Truman e Dutra/Vargas no sentido de devolver às relações bilaterais o seu alto nível de cooperação de durante a 2ª Guerra Mundial. O fato de esse esforço final no sentido de recriar um "relacionamento especial" ter fracassado, em última análise, teve conseqüências enormes sobre as relações Brasil–Estados Unidos do decênio seguinte.

Apesar do fracasso sob uma perspectiva política, a JBUSEDC foi muito bem-sucedida de um ponto de vista técnico. O Brasil completou afinal os 42 projetos da Comissão e o United States Export–Import (EXIM) Bank financiou a maioria dos projetos, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) e capitais

(*) W. Michael Weiss é professor do Departamento de História da Universidade de Ohio, em Columbus, Ohio. Ao preparar este trabalho, o prof. Weiss esta licenciado com uma Presidential Fellowship e durante 1985/86 esteve no Brasil com uma bolsa da Comissão Fulbright pesquisando para escrever sua tese de doutorado sobre o tema "As raízes dos desentendimentos entre os Estados Unidos e o Brasil, 1950-1961".

europeus financiando o restante. Mais importante: a JBUSEDC foi responsável pela criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE), que há mais de 30 anos vem desempenhando um papel importante no financiamento do desenvolvimento. A Comissão também criou as noções de "gargalos estruturais" e "indústrias de base", mais tarde incorporadas ao Programa de Metas. Além disso, como em Volta Redonda nos anos 40, a JBSEDC forneceu um exemplo excelente do valor e das possibilidades de cooperação econômica. Poucas vezes um programa conjunto alcançou tanta coisa com benefícios políticos tão escassos.

Este ensaio discute as origens, analisa os propósitos e a obra da JBUSEDC, e avalia os resultados dos trabalhos da Comissão, além das conseqüências do seu fechamento súbito e unilateral por parte do governo Eisenhower. Como a JBUSEDC nasceu em época de crise, tanto nas relações Estados Unidos — Brasil quanto no caótico mundo de pós-1945, é necessário lembrar em que contexto global ela foi criada(**)

A CRISE NAS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS E A CRIAÇÃO DA JBUSEDC

Após a guerra, os EUA se viram com interesses e responsabilidades no mundo inteiro. Mostraram-se ilusórias as esperanças de uma paz duradoura através da cooperação entre as grandes potências, ou através das Nações Unidas e de suas organizações associadas (GATT, FMI, BIRD etc) e os EUA acreditaram fazer face a uma potência hostil e expansionista na União Soviética. A reação americana a essa ameaça, conhecida como contenção ("containemant"), trouxe tantas conseqüências para as relações Brasil—EUA quanto a criação do sistema das Nações Unidas. A contenção exigia que a reação básica à penetração soviética partisse da Europa ocidental (mais tarde, da Ásia). A política externa norte-americana relegou assim a relativamente isolada América Latina a uma posição de importância secundária. Ao mesmo tempo que mergulhavam em uma transformação histórica e revolucionária em sua política externa, com medidas tais como o Plano Marshall e a OTAN, os Estados Unidos orientaram a sua política latino-americana no sentido da segurança coletiva (Tratado do Rio) e de instituições inter-americanas mais eficientes (OEA). Em suma, não tomaram conhecimento dos interesses latino-americanos. Enquanto despejavam bilhões na Europa, a América Latina não recebeu praticamente nada, apesar das promessas feitas na Conferência de Chapultepec.

A sensação de abandono e traição foi mais forte no Brasil do que em qualquer outro lugar da América Latina. Tendo contribuído significativamente para a causa aliada, sendo há muito o mais importante aliado dos EUA no hemisfério ocidental, tendo opiniões em geral parecidas sobre a guerra fria e o comunismo, o presidente Eurico Gaspar Dutra fundamentava a sua política externa na cooperação contínua e na aliança com os Estados Unidos. O fato de os EUA aceitarem e até esperarem esse apoio, sem propiciar nada de concreto em troca, representou uma grande fonte de constrangimento e consternação entre brasileiros.

Estagnação é a melhor palavra para descrever o relacionamento durante os anos do Governo Dutra. Embora colaborando de modo geral nas áreas da segurança e do desenvolvimento internacional, as grandes questões econômicas, tais como comércio, ajuda e investimento, arrastaram-se sem solução. Por causa das grandes necessidades na Europa e por causa de uma reação pós-New Deal em favor da ortodoxia econômica, a política externa econômica dos EUA para com a América Latina enfatizou, no após—guerra, a importância de se proporcionar um "clima favorável" para os investimentos de empresas particulares

(**) O autor usa, indiferentemente, as expressões "Comissão Mista" e JBUSEDC," abreviatura do nome completo da comissão, em inglês, que aparece no texto original do ensaio elaborado como projeto de pesquisa para a Universidade norte-americana.

americanas. Isto significava inflação baixa, moeda estável, incentivos fiscais, entrada e saída fáceis para o capital. De resto, com a pequena quantidade de ajuda disponível, as autoridades do Departamento de Estado se recusaram a dar um tratamento preferencial ao Brasil para não ofender outros países latino-americanos, em especial a Argentina.

Por causa de sua afinidade ideológica nas áreas tanto da economia quanto da política externa, o governo Dutra aceitou as receitas americanas e até praticou uma política petrolífera impopular e, afinal, mal-sucedida, planejada para permitir aos Estados Unidos participação empresarial. O fato de Dutra não conseguir a aprovação do Congresso para a desejada lei do petróleo foi uma fonte de irritação para o governo norte-americano, mas na maioria dos casos a política de Dutra não antagonizava as autoridades americanas. Infelizmente, as medidas econômicas adotadas por Dutra arruinaram a economia brasileira. Por volta de 1948, o Brasil havia esgotado as enormes reservas do intercâmbio internacional acumuladas durante a guerra, a inflação permanecia em níveis alarmantes, o crescimento econômico parou e espalhou-se a instabilidade social.

Face a uma crise iminente, o Brasil solicitou ajuda americana e os EUA responderam concordando em participar de uma Comissão de Desenvolvimento (não a JBUSEDC, mas uma comissão também conjunta, Brasil—EUA). Ela é conhecida como Missão Abbink, em homenagem ao chefe da delegação americana na Comissão, John Abbink (presidente da McGraw-Hill International). Cem especialistas vieram ao Brasil a fim de entender melhor as necessidades do desenvolvimento brasileiro e ajudar os brasileiros a se ajudarem a si mesmos. Baseando-se no relatório da Missão Cooke (1943), — primeira missão econômica enviada pelos EUA para facilitar a colaboração durante a 2a Guerra Mundial — a Missão Abbink examinou os fatores específicos que, por um lado, retardaram, por outro promoveram o desenvolvimento brasileiro. A Missão deu atenção especial aos recursos naturais e de capital, à mão-de-obra, aos sistemas fiscal e bancário, ao comércio internacional e a medidas que estimulassem os investimentos de capital privado.[2] Embora ela apenas modificasse e não alterasse substancialmente o Relatório Cooke, a imprensa americana elogiou no Relatório Abbink a sua integridade e as recomendações em prol de maiores investimentos (especialmente na indústria de petróleo). A missão Abbink também recomendava um plano qüinqüenal de desenvolvimento, para aumentar a produção.[3]

Em vista das políticas postas em prática por Truman e Dutra, as conclusões da Missão não foram surpreendentes. Entre suas recomendações específicas estavam o estímulo à produção de alimentos, a fim de reduzir a inflação e a intranqüilidade social, e o aprimoramento dos meios de transporte — cujo financiamento o EXIM Bank havia rejeitado antes. O relatório também continha várias sugestões que seriam politicamente difíceis. Entre as principais: reforma fazendária, estabilização financeira e a abordagem do problema da balança de pagamentos — sugestões que se tornariam cansativas para ambos os lados durante a década seguinte. Abbink também fez algumas recomendações de mudança na política nort-americana, ressaltando que o governo dos EUA teria de fazer mais para ajudar o fluxo de capital privado, eliminando a dupla taxação, proporcionando concessões fiscais aos investidores e garantindo a transferência de capital contra o confisco. Abbink foi mais longe e advertiu que meras declarações em favor do investimento privado, em períodos ou em países de baixo investimento, ferem o prestígio dos EUA. E o relatório instava o governo a fazer empréstimos substanciais ao Brasil, a fim de dar início aos investimentos. Finalmente, Abbink preconizou maior assistência técnica, em especial na agricultura e na saúde pública.[4]

No Brasil, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos, o Relatório Abbink não recebeu grande aclamação. Ele desagradou em especial às autoridades governamentais que espravam resultados concretos — um aumento na ajuda econômica. Embora algumas

pessoas criticassem injustamente o relatório por ter deixado a indústria de lado (não era parte do pedido, nem da Missão), as conclusões da Missão foram, ora genéricas demais, ora politicamente inábeis para produzir muitos resultados concretos. Dutra seguiu efetivamente uma das recomendações, ao apresentar ao Congresso, em 1949, um plano quinqüenal de desenvolvimento. Conhecido como Plano SALTE, ele concentrava-se em saúde pública, produção de alimentos, transporte e desenvolvimento energético. O Congresso brasileiro acabou aprovando o Plano SALTE em 1950. Na formulação do projeto recomendado pelos EUA, o Brasil pediu um empréstimo de 250 milhões de dólares; recebeu 25 milhões.[5]

No seu discurso de posse, em janeiro de 1949, Harry Truman revelou a política dos Estados Unidos para as regiões menos desenvolvidas e mais periféricas, segundo a política de "containment" durante a guerra fria. Ela ficou conhecida como Ponto Quatro. Truman pedia mais assistência técnica para o mundo inteiro. Embora não pudessem fornecer a quantidade de ajuda que cada país desejava, os EUA poderiam enviar especialistas que fornecessem uma base para futuros investimentos privados. O Congresso americano finalmente aprovou a Lei do Desenvolvimento Internacional, em 1950. Mas embora popular e bem-intencionado, o Programa chamado de "Ponto IV" não alterou nem ampliou a ajuda americana àquela região do Terceiro Mundo mais contrariada com o descaso dos EUA. Por vários anos, antes de ser anunciado o Ponto IV, os EUA forneceram ajuda técnica, através do Instituto de Assuntos Inter-americanos, para a América Latina. Ainda assim, a notícia e o evidente interesse em nível presidencial pelo programa provocaram expectativas mais altas.

Já em 1949 os brasileiros sentiam-se exasperados com a atitude dos EUA, aparentemente de indiferença, no relacionamento entre os dois países. Como se estivesse fazendo a côrte há muito tempo a uma mulher que flerta mas não se compromete, a reação brasileira foi intensificar os votos de fidelidade. A resposta dos EUA à demanda brasileira de recompensas materiais, em troca de sua aliança, foi recorrer a gestos simbólicos, tal como o convite feito pelo Presidente Truman para que Dutra visitasse os Estados Unidos, em maio de 1949.

Entretanto, se o convite foi um gesto simbólico por parte de Truman, a viagem de Dutra foi extremamente importante, sob o ponto de vista político, para o presidente brasileiro. Acompanhado de seu Ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes, Dutra viajou aos EUA em busca de recompensas materiais concretas para sua política de alinhamento. No Rio, abordando a importância daquela viagem, o embaixador Harschel Johnson escreveu: "Se o presidente Dutra voltar de mãos vazias, sem nada além de uma reiteração oral de nossa velha amizade, será alvo de amargas críticas políticas."[6] Os apelos de Johnson em favor de uma doação até simbólica passaram em brancas nuvens.

Às vésperas de retornar ao Brasil, Raul Fernandes se avistou com o Sub-Secretário de Estado James Webb no que ia ser um rotineiro encontro de cortês despedida. Não esperando nada de substancial, Raul Fernandes sobressaltou Webb ao fazer uma revoltada análise das relações entre os Estados Unidos e o Brasil desde o fim da 2ª guerra. Ele condenou o tratamento igual dado à Argentina, simpatizante do Eixo; o uso de ajuda americana, por parte da Europa, para plantar café na África; os montantes injustificáveis dos empréstimos do EXIM e do BIRD ao Brasil; e a natureza incompleta do Relatório Abbink. Quando o Sub Secretário Webb lembrou que um aumento de assistência técnica podia ser útil, o Ministro do Exterior acentuou que capital era mais necessário do que técnicos.

Na defensiva, o Sub-Secretário perguntou ao chanceler o que, na sua opinião, resolveria os problemas apresentados. E Raul Fernandes sugeriu um programa conjunto destinado a assegurar maior cooperação em aplicações de empréstimos. Também declarou que o Brasil se recusava a apresentar qualquer programa sem ter certeza da aceitação por parte

dos norte-americanos. O Sub-Secretário ficou ainda mais sobressaltado quando ele deu a entender que 600 milhões de dólares seriam uma quantia adequada para iniciar as negociações.[7]

O governo dos EUA não reagiu imediatamente, embora àquela altura até a mais casca-grossa das autoridades norte-americanas entendesse a sensação de insatisfação e ressentimento no importante alidado latino-americano. Um mês depois da visita de Dutra, o Departamento de Estado reorganizou a hierarquia da Divisão de Repúblicas Americanas, enxotando o inepto e odiado Spurlle Braden e substituindo-o por Edward G. Miller, Jr., um advogado de Nova Iorque, amigo íntimo de Nelson Rockefeller. Sob a direção de Miller, a política em relação à América Latina tornou-se menos dogmática e, embora desse ainda uma grande ênfase ao papel dos investimentos privados e à necessidade de responsabilidade financeira, o Departamento de Estado aos poucos veio a favorecer uma política mais pragmática de ajuda ao desenvolvimento.

Mas a mudança no Departamento de Estado foi vagarosa demais para um governo cujo tempo estava se escoando, e enquanto os EUA ainda não tinham agido, em dezembro de 1949, os brasileiros o fizeram. Em discurso na Associação Americano-Brasileira em Nova Iorque, o embaixador Cyro Freitas-Valle expressou o desencanto brasileiro, aduzindo muitos dos mesmos argumentos que Raul Fernandes havia apresentado ao Sub-Secretário Webb. Apesar do fato de as observações de Freitas-Valle terem sido precedidas de um radiante elogio à política americana e à amizade Brasil—EUA, o discurso foi a primeira crítica feita em público aos EUA por parte de uma autoridade brasileira, em muito tempo, e não escapou à atenção das autoridades estadunidenses. Raul Fernandes, a seguir, enviou um memorando ao embaixador Johnson exprimindo frustração. Johnson passou o documento a Washington e sugeriu a abertura de conversas informais, porém substanciais, com as autoridades brasileiras, a fim de resolver os problemas econômicos e discutir interesses mútuos.[8]

As negociações começaram em junho de 1950, reunindo Sheldon Mills, Conselheiro da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, Charles Adair, Primeiro Secretário, e Eugênio Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões, do Ministério da Fazenda. Embora informais, os entendimentos adquiriram rapidamente um caráter de urgência para ambas as partes por causa de vários fatores. Antes de as conversações começarem, a Comissão de Agricultura e Silvicultura do Senado dos EUA divulgara suas conclusões de audiências presididas pelo Senador Guy Gillette, a despeito de objeções do Departamento de Estado. O Relatório Gillette era um ataque selvagem à política e aos preços do café brasileiro. No Brasil, a irritação foi imediata e unânime.[9]

Dois outros acontecimentos aceleraram as negociações que resultaram na criação da Comissão Mista. Embora o Brasil apoiasse os Estados Unidos na ONU após a invasão da Coréia do Sul pela Coréia do Norte, o Governo Dutra recusou polidamente aceitar o pedido dos EUA para pegar em armas, declarando que seria imprudente deixar o presidente seu sucessor às voltas com uma decisão assim tão momentosa. Isso mostrou o quanto o relacionamento havia se deteriorado nos últimos cinco anos. A eleição a que Dutra se referira era igualmente importante. Embora evitasse criticar abertamente os EUA durante a sua campanha, o candidato Getúlio Vargas freqüentemente atacava o seu ex-Ministro da Guerra, por terem fracassado tanto a sua política econômica quanto a sua política externa. E prometia ser mais eficiente. As negociações entre representantes brasileiros e norte-americanos prosseguiram durante a campanha.[10]

Poucos dias após a eleição de Vargas, o embaixador Maurício Nabuco solicitou uma entrevista pessoal com Truman, a fim de discutir como resolver o que já era àquela altura

visto como uma crise. Finalmente, a platéia teve os efeitos desejados. Menos de duas semanas mais tarde, a Embaixada americana no Rio aceitou verbalmente a proposta brasileira de criação de uma comissão técnica mista. E, em questão de dias, o presidente do Banco Mundial, Eugene Black, informou às autoridades do Departamento de Estado que o BIRD estava disposto a conceder até 250 milhões de dólares em empréstimos para projetos de desenvolvimento econômico. A 19 de dezembro de 1950, uma troca de notas consolidou a Joint Brazil—United States Economic Development Commission.[11]

A Comissão Mista foi o veículo perfeito para a melhora de relações. Enquanto programa de assistência técnica incumbido de formular e dar prioridade a projetos específicos para o EXIMBANK e o BIRD, a JBUSEDC abordou a principal queixa do governo Dutra: a falta de empréstimos governamentais. Por ter sido o primeiro programa geral do Ponto IV no mundo, a Comissão reforçou o prestígio do Brasil e deu a impressão de um relacionamento especial. Mais do que isso: como um programa do Ponto IV, o êxito da JBUSEDC era alvo do interesse pessoal do presidente Truman.[12]

FORMANDO A COMISSÃO

Desde as suas origens, os brasileiros fixaram as prioridades da Comissão, tanto nos setores quanto na distribuição geográfica dos projetos. Como chefe brasileiro da Comissão Abbink, Otavio Bulhões extraiu muita coisa do documento, relativamente recente, que refletia as suas opiniões e as de Eugenio Gudin. E, de acordo com o Relatório Abbink, os dois economistas selecionaram como prioridades aqueles setores que mais probabilidade tinha de multiplicar os efeitos do crescimento contínuo, a saber: transportes (basicamente ferrovias), energia elétrica, modernização dos portos e agricultura (basicamente, construção de armazéns). Estes eram os setores; e a região a receber a maior parte das verbas da Comissão, o triângulo São Paulo—Belo Horizonte—Rio de Janeiro. Em conformidade com a Missão Abbink, e de acordo com a ideologia de ambas as partes, a meta principal da Comissão Mista era criar condições favoráveis e eliminar obstáculos a fim de aumentar os investimentos privados, tanto brasileiros quanto estrangeiros. Bulhões e Gudin não projetaram a Comissão com o fito de construir um amplo plano de desenvolvimento, nem um plano para industrialização. Esta era a prerrogativa do empresariado.[13]

Os meses entre dezembro de 1950 e 19 de julho de 1951, quando a Comissão realizou a sua cerimônia de posse, foram cheios de preparos, organização e negociações intensas. Selecionar os membros da JBUSEDC levou vários meses. O presidente da Seção Brasileira era o Dr. Ary Torres, outro veterano do Relatório Abbink. Como prova da extrema importância que o Brasil dava ao trabalho da Comissão, Ary Torres selecionou uma equipe de jovens técnicos de escol. Entre os brasileiros escolhidos estavam Lucas Lopes, Glycon de Paiva, Roberto de Oliveira Campos, Coronel Mário Poppe Figueiredo, Octávio Augusto Dias Carneiro, Hélio Jaguaribe e Valentim Bouças. O Departamento de Estado dos EUA teve dificuldades em encontrar alguém com a competência e a estatura necessárias para a posição de Chefe da Seção Norte-americana, mas acabou selecionando Francis Adams Truslow, presidente da Bolsa de Nova Iorque. Truslow havia chefiado uma missão do BIRD em Cuba e era um membro proeminente do Partido Democrata, tendo assim bons contatos em duas organizações-chave. A fim de contornar os limites salariais do Departamento de Estado e de atrair excelentes técnicos, o Departamento de Estado contratou a firma de engenharia Gibbs and Hill para o projeto. Entre os consultores escolhidos havia especialistas em agricultura, indústria, mineração, finanças, economia, ferrovias e navegação.[14]

As negociações mais importantes com respeito à natureza e à extensão do envolvimento americano na JBUSEDC deram-se em 1951, em três momentos distintos. A primeira,

logo após a posse de Vargas. Getúlio havia manifestado a Nelson Rockefeller, o representante dos EUA na cerimônia de posse, o seu interesse num início imediato. Como parte dos preparos para a Conferência de Washington (4ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores), o Secretário Adjunto Miller veio ao Rio para realizar uma miniconferência de embaixadores americanos no hemisfério ocidental. Na capital federal, Miller e Truslow se encontraram com João Neves da Fontoura, o novo Ministro das Relações Exteriores, para discussões gerais. O principal resultado dessas conversas amáveis foi um entendimento sobre limites gerais. O nível mais baixo que o governo Vargas achava aceitável era de 250 milhões de dólares; a quantia mais alta que Miller achava possível era 500 milhões de dólares. Além disso, Miller informou Neves de que, se o Banco Mundial se recusasse a financiar os projetos, o EXIMBANK poderia ser acionado.[15]

De volta a Washington, sem que os brasileiros soubessem, os problemas grassavam. Embora o Departamento de Estado tivesse assumido a responsabilidade ao concordar em organizar a Comissão, e ambas as partes a entendessem como um compromisso financeiro, Truslow se viu sem autoridade para dar empréstimos, e as duas principais instituições, EXIMBANK e BIRD, não estavam dispostas a delegar autoridade à Comissão. Mais importante ainda, foi uma batalha entre o presidente do BIRD, Black, e o EXIMBANK em torno do poder a ser delegado para projetos de desenvolvimento. Em uma reunião pouco antes da Conferência de Washigton, precedendo outra rodada de negociações entre os dois lados, Black anunciou-se contrário a que o EXIMBANK financiasse qualquer parte dos projetos de JBUSEDC e ameaçou cair fora, caso o seu competidor permanecesse. Também deixou clara a sua oposição à intromissão da JBUSEDC entre o Banco Mundial e negociações diretas com o Brasil.[16]

Uma segunda e mais importante rodada de negociações se deu em abril, após a decepcionante Conferência de Washington. Para o conclave e as negociações, o Brasil enviou uma delegação extremamente competente, da qual faziam parte Roberto Campos e Glycon de Paiva, membros da Comissão Mista, Francisco San Thiago Dantas, Augusto Frederico Schmidt, o Ministro das Relações Exteriores João Neves e todo o pessoal da Embaixada em Washington com Walder Sarmenho, João Batista Pinheiro e o embaixador Maurício Nabuco à frente. Tal como em fevereiro, as discussões foram dominadas por outras questões, sobretudo a guerra da Coréia e que medidas tomar. Outros entendimentos com os representantes do Banco Mundial também tiveram lugar em 4 e 5 de abril. Nessas discussões, o Banco expressou-se disposto a financiar com até 300 milhões de dólares as necessidades em moeda estrangeira do programa da Comissão Mista, "salvo se houver mudanças imprevisíveis na posição da balança de pagamentos ou na validade do crédito do país".[17] Vargas não estava inteiramente satisfeito com relação ao limite de 300 milhões de dólares e enviou um telegrama a João Neves para que pleiteasse uma quantia maior. Em resposta, o Chanceler escreveu ao Presidente da República que os 300 milhões de dólares diziam respeito só ao BIRD, e que o Brasil podia contar com projetos adicionais do EXIM Bank, além de verbas separadas para projetos especiais, tais como uma refinaria de petróleo.[18]

No fim de abril, um triunfante João Neves, ainda nos EUA, escreveu a Getúlio sobre a ampla melhora no relacionamento brasileiro-americano e nas relações entre o Brasil e o BIRD. A lista de suas façanhas compreendia: a formação de uma forte e prestigiosa Comissão Mista, que consolidaria a colaboração entre Brasil e EUA; a promessa de 300 milhões de dólares do BIRD para a JBUSEDC; a indicação de um representante permanente do BIRD para trabalhar intimamente com a Comissão; e um relacionamento estreito de trabalho, já estabelecido com Truslow. As expectativas em relação à Comissão eram, visivelmente, muito altas.[19]

João Neves não foi o único brasileiro radiante com as promessas do BIRD e o grande começo da JBUSEDC. San Thiago Dantas elogiou o êxito de seu superior no Itamaraty, argumentando que 300 milhões de dólares eram o máximo que o BIRD ofereceria e, talvez, já acima da capacidade do Brasil em pagar.[20]

Assim, em maio de 1951, a maioria dos brasileiros tinha grandes esperanças em relação à JBUSEDC. Acreditavam ter finalmente destrancado as portas antes fechadas do Banco Mundial, e esperavam que o problema nas relações Brasil—EUA de durante os anos Dutra estivesse findo. Quase de imediato, o ceticismo e o desespero com o descaso anterior cederam lugar à confiança. Infelizmente, os brasileiros não entenderam que as tênues linhas sustentando a vestimenta podiam partir-se a qualquer momento e da maneira mais fácil.

Francis Truslow morreu em 8 de julho de 1951, em plena viagem marítima para dar início à JBUSEDC. Por ser o homem mais responsável, no lado americano, pelas atividades da Comissão, dono de um prestígio e contatos que o tornavam indispensável, a sua morte inesperada teve conseqüências desastrosas sobre o futuro da JBUSEDC, embora isto não estivesse imediatamente claro. Com Vargas já impaciente para ver a Comissão em andamento, o Sub-Secretário Miller escolheu para o lugar de Truslow, na condição de presidente interino, Merwin Bohan, embaixador americano no Conselho Econômico e Social da OEA (I-A ECOSOC). Diplomata de carreira, com muita experiência tanto em América Latina quanto em assuntos econômicos, Bohan foi uma escolha excelente, de um ponto de vista técnico. No entanto, por não ter prestígio e influência dentro do Departamento de Estado, foi uma escolha terrível, politicamente falando. Em 19 de julho de 1951, numa impressionante cerimônia realizada no Palácio Itamaraty, a Comissão foi oficialmente criada. Nos dias que se seguiram, o presidente Vargas ofereceu uma recepção aos seus membros, e os governadores Juscelino Kubitschek (de Minas Gerais), Lucas Nogueira Garcez (de São Paulo) e Ernani do Amaral Peixoto (do Estado do Rio), os principais beneficiários em potencial da Comissão, fizeram o mesmo. Horácio Lafer, Ministro da Fazenda, ofereceu o espaço para a JBUSEDC funcionar, e a sala de Bohan era contígua à do Ministro da Fazenda paulista.[21]

Durante os três meses que se seguiram, Bohan e Ary Torres supervisionaram a organização e o detalhamento do programa, enquanto aguardavam o sucessor de Bohan. Uma vez que os acordos assinados no ano anterior continham não só prioridades fixas (transporte e energia) como também a magnitude do programa (moeda estrangeira no montante de 300 milhões de dólares; e aproximadamente um bilhão de dólares para o total do programa e as suas regiões pré-determinadas, a Comissão decidiu concentrar-se "naqueles projetos que: a) contribuíssem para eliminar os gargalos ou à criação de condições básicas para o crescimento econômico; b) complementares, e não alternativos, em relação aos investimentos privados; c) passíveis de realização razoavelmente rápida; e d) financiados por meios não-inflacionários".[22] Das quatro principais condições, duas (b e d) eram essenciais à participação do BIRD, e duas (a e c) essenciais do ponto de vista das autoridades do governo Vargas.

Em setembro de 1951, embora a Comissão estivesse ainda em processo de organização, ocorreu a terceira e última grande negociação em Washington. Em agosto, o General Goes Monteiro tentara discutir a Comissão, mas não dispunha de instruções para nada específico em relação à JBUSEDC. Ele, em todo o caso, enfatizou junto às autoridades americanas a importância atribuída pelo Brasil à Comissão, inclusive a vontade de iniciar trabalhos sérios imediatamente. Apesar da proximidade entre Góes e João Neves e o presidente Vargas, Washington preferiu discutir a colaboração militar (razão evidente para a missão) mas discutir as questões financeiras não com o General e sim com um homem do ramo.[23] Em meados de setembro, Horácio Lafer e Eugênio Gudin juntaram-se a Góes a fim de assistirem a reuniões, respectivamente, do BIRD e do FMI. Nessas assembléias, o Banco Mundial

escolheu Lafer para Presidente do Conselho de Governadores e o FMI elegeu Gudin Presidente de seu próprio Conselho.[24] As reuniões mais importantes, no entanto, ocorreram em 14 de setembro de 1951. Naquele dia, o Secretário do Tesouro John W. Snyder, o Presidente do BIRD Eugene Black, o Presidente do EXIM Bank, Herbert Gaston, e o Secretário Adjunto Miller assinaram, juntamente com Lafer, um memorando contendo as seguintes declarações:

"... o Banco Mundial, bem como o Export-Import Bank dentro de sua esfera específica de atividades, estão enormemente interessados neste programa. As diretorias dessas instituições expressaram interesse e disposição para fornecer as quantias necessárias em moeda estrangeira à implementação de projetos incluídos no plano e aprovados pelo Banco em questão, desde que todos os projetos apresentados tenham sido estudados e recomendados previamente pela Comissão Mista Brasil—Estados Unidos (...) A diretoria do Banco Mundial e a diretoria do Export-Import Bank, com respeito aos elementos particulares do programa que afetam suas operações, também partilham a opinião de que este programa merece alta prioridade, e portanto deram garantias de que recursos em moeda estrangeira, que serão parte substancial do custo total, serão postos à disposição a fim de cobrir o custo em divisas de quaisquer projetos dentro deste programa, que sejam recomendados pela Comissão Mista e aprovados pelo Banco envolvido, como sólidos e produtivos."[25]

Esta era uma nítida declaração de apoio. O memorando não continha restrições em relação a "mudanças imprevisíveis na posição da balança de pagamentos" nem à "validade do país para fins de crédito", ambas cláusulas do acordo de abril. Lafer estava naturalmente contente e enviou a Vargas um telegrama com notícias ainda melhores: os americanos haviam concordado em estudar um aumento nos limites, de 300 para 500 milhões de dólares, com 100 milhões reservados à reabilitação portuária e ferroviária.[26] Mais tarde, após uma breve viagem ao Brasil para avaliar os progressos da Comissão. Black prometeu mais uma vez o seu apoio incondiconal.[27]

Mais do que qualquer outra pessoa, Lafer tinha razões para estar feliz com o acordo do BIRD. Afinal, fora ele quem apostara sua carreira política nas medidas fiscais necessárias, porém impopulares, para financiar a porção do programa em cruzeiros; e portanto precisava de um firme compromisso no sentido de que o capital estrangeiro realmente viria. O Plano Lafer, ou Plano Nacional de Reabilitação, representou um marco no financiamento do desenvolvimento. Foi a primeira tentativa, no Terceiro Mundo, de racionalizar os investimentos em projetos de desenvolvimento econômico. O Plano criava um fundo especial para alocar o aumento de 15% no imposto de renda. No dia 5 de dezembro de 1951, o Congresso aprovou o plano e o aumento no imposto.[28]

Enquanto o Congresso debatia o Plano Lafer, J. Burke Knapp substituiu Bohan. Economista e intelectual premiado com bolsa da lendária fundação Rhodes, Knapp possuía a experiência prévia na diretoria da Reserva Federal (o banco central dos EUA) e no Departamento de Estado; mas, como Bohan, não tinha os contatos nem o prestígio pessoal que se mostrariam tão necessários. E, ao contrário de Bohan, que discutiu violentamente com autoridades americanas e até acabou demitindo-se do Departamento de Estado por causa de divergências políticas, Knapp não possuía nenhuma disposição no sentido de lutar pela Comissão. Além do mais, ao aceitar o cargo, deixou claro que só trabalharia ali durante um ano. Ao completar doze meses, Knapp foi para o BIRD.[29]

Assim, no final de 1951, a JBUSEDC estava funcionando integralmente e apta a concentrar-se nas suas missões de preparação dos projetos e estudos técnicos. Com a exceção da morte de Truslow, o ano foi um sucesso para a Comissão e para as relações bilaterais. Embora a opinião pública brasileira se opusesse esmagadoramente à participação ativa do

país na Guerra da Coréia, eram mais importantes a colaboração no âmbito de minerais estratégicos e os progressos em direção a um Acordo de Ajuda Militar, especialmente depois de a crise na Coréia se tornar menos aguda. De resto, o governo Vargas convencera os americanos do seu desejo e capacidade em trabalharem juntos, no interesse de ambos.

1952: Cresce a Ambivalência

Infelizmente, boa parte dos ganhos de 1951 se esfumaçava quando os fogos de artifício anunciaram a chegada de 1952. Em dezembro, Vargas enviara ao Congresso uma lei para criar a Petrobrás, originalmente vista como empresa mista (pública-privada) com o controle majoritário nas mãos do governo. Getúlio só mandara a lei ao Congresso depois de as empresas, tanto brasileiras quanto estrangeiras, se mostrarem incapazes, ou não dispostas a resolver aquela escassez crítica de reservas cambiais. A proposta, entretanto, reabriu a intensa controvérsia iniciada nos anos 40. Durante os dois anos que se seguiram, a Petrobás foi o centro de discussões que abordavam praticamente todos os aspectos das relações Brasil—EUA e o caminho em direção ao desenvolvimento econômico.[30]

No Departamento de Estado, a reação inicial à Petrobrás não foi, surpreendentemente, demasiado hostil. Embora contrário a empresas estatais e à exclusão do capital estrangeiro (não prevista na proposta original), o Departamento de Estado viu suficientes benefícios naquela proposta para poder-se sentir cautelosamente otimista, embora preocupado. A sua impressão era de que talvez o Congresso pudesse introduzir as desejadas "melhoras" na lei.[31]

A bomba seguinte despejada por Getúlio veio no dia de Ano Novo. Em sua fala através do rádio em cadeia nacional, Vargas criticou selvagemente as empresas estrangeiras por "sangrarem" o Brasil com exorbitantes remessas de lucros, que haviam aumentado em mais de 50 milhões de dólares no período de um ano, e superado a marca dos 137 milhões de dólares.[32] Três dias depois, o governo baixou um decreto limitando as remessas a 8% do capital efetivamente introduzido no Brasil. Qualquer quantia que excedesse essa cifra devia ser encarada como capital, e remessa de capital estava agora limitada a 20%, anualmente, da quantia registrada. O decreto deu à SUMOC (Superintendência de Moeda e Crédito) o poder de aplicar esses limites em épocas de pressão sobre a balança de pagamentos, a qual, ao final de 1951, se havia acentuado.[33]

Conforme esperado, a reação americana ao discurso e ao decreto foi imediata e hostil. Dois dias depois do decreto, o embaixador Johnson avistou-se com João Neves para discutir o decreto e argumentou que ia desestimular investimentos privados e "comprometer seriamente o conceito segundo o qual a Comissão Mista havia sido erigida", uma posição ratificada de imediato por Miller.[34] O Ministro das Relações Exteriores entendeu a ameaça, mas não havia sido consultado a respeito do decreto e não tinha como mudá-lo.

Como alguém que passara toda a sua carreira diplomática promovendo a cooperação bilateral, João Neves tentou fazer com que cada parte visse o ponto de vista da outra e reduzisse o respectivo prejuízo causado. Aos americanos, o chanceler acentuou as necessidades econômicas que levaram ao decreto, bem como a fraqueza política do Presidente Vargas. A Getúlio, ele enfatizou a necessidade brasileira de capital americano, a fim de atingir o crescimento econômico; e sugeriu que o governo não aplicasse o decreto, ou então adotasse um sistema de comércio livre que estimulasse os investimentos, a despeito do decreto.[35]

O Embaixador Johnson também estava preocupado com os possíveis efeitos contrários do decreto sobre a JBUSEDC. Ele instou seus superiores em Washington a não negarem verbas para projetos da Comissão, advertindo que as posições de Lafer e João Neves pode-

riam enfraquecer-se, e que os progressos em temas vitais — matérias-primas, colaboração militar, apoio na ONU e na OEA — poderiam ficar ameçados. Também advertiu que uma atitude do tipo "linha-dura" da parte dos EUA levaria Vargas, provavelmente, a uma posição mais nacionalista.[36]

A confusão e a incerteza em torno das relações bilaterais e o futuro da Comissão Mista foram tais que, em maio, Johnson e Bohan, vindos de Washington, se avistaram com Getúlio. Enquanto os americanos se manifestavam preocupados com o decreto, Vargas expressou insatisfação com o lento desenrolar da Comissão, perguntando-se (em voz alta!) se Wall Street a controlava. Embora o encontro fosse amistoso e sincero, Johnson concluiu que influências esquerdistas-nacionalistas haviam realmente encontrado receptividade nos ouvidos do velho presidente brasileiro.[37]

Durante o furor provocado pelo decreto da remessa de lucros, a Comissão continuou preparando formulários, preenchendo projetos e enviando-os ao Departamento de Estado. Quando Johnson e Bohan conversaram com Vargas, cerca de 15 projetos estavam prontos e arquivados como "pendentes". As autoridades brasileiras também prosseguiram nos preparativos para a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), organização básica para administrar os recursos que fossem obtidos por empréstimo do BIRD e do EXIM bem como os fundos criados a partir do Plano Lafer. Em vista dos vínculos entre o BNDE e a JBUSEDC, não houve surpresa quando se soube que muitos dos membros iniciais do Conselho do BNDE, assim como altos funcionários do banco, vieram da Comissão. Em junho de 1953, o Banco inaugurava seus negócios.[38]

Lafer e João Neves também tentaram contornar a crise evitando os efeitos negativos do decreto. Para corrigir a razão principal que originara o decreto (a irrealista taxa cambial que tornava as remessas de capital extremamente lucrativas), Lafer apoiou um projeto de lei apresentado pelo deputado Adolpho Gentil que dividiria o mercado de câmbio em uma taxa oficial, para transações de capital, e uma cotação de mercado livre, para o comércio normal. A fim de dar aos americanos mais garantias do desejo de cooperação, o Brasil enviou. Walther Moreira Salles para o lugar de Maurício Nabuco, como embaixador. Amigo íntimo de João Neves, banqueiro da confiança do Departamento de Estado, Moreira Salles só foi oficialmente nomeado embaixador em junho, mas chegou em maio e começou a trabalhar imediatamente.[39]

Com o trabalho da Comissão e medidas internas tidas como necessárias para o êxito, o ônus recaiu sobre o Departamento de Estado e o Banco Mundial. Cientes da crescente *impaciência dos ministros de Vargas em relação à aprovação dos projetos,* Miller e Bohan tentaram convencer as autoridades do EXIM Bank e do BIRD a elaborarem um pacote de empréstimo no valor de 120 milhões de dólares. Tanto Bohan quanto Miller e as autoridades diplomáticas achavam esse pacote crucial, especialmente ante a visita programada do Secretário de Estado Dean Acheson ao Brasil, no início de julho. A fim de facilitar esse acordo financeiro, Getúlio enviou Valentim Bouças aos EUA para entrar em entendimentos com o EXIM Bank e o BIRD. As autoridades do primeiro aprovaram rapidamente quase 60 milhões de dólares para três projetos: a Companhia de Estradas de Ferro; a Estrada de Ferro Santos — Jundiaí; e a Brazilian Electric Power Company, subsidiária da American Foreign Power Co.[40]

Infelizmente, enquanto o EXIM colaborava, o BIRD se recusava. Embora apenas seis meses antes ele tivesse dado a Lafer garantia de apoio, Eugene Black bateu a porta às expectativas brasileiras, informando Bouças de que, até o Congresso brasileiro aprovar a lei do mercado livre, o BIRD não autorizaria mais do que 40 milhões de dólares; bem menos, portanto, que os 100 milhões ou mais esperados por Lafer. Ele também indignou Bouças ao aduzir que as condições de um empréstimo anterior lhe davam o poder de ser consultado

previamente sobre as negociações de Bouças pudesse entrar em negociações com bancos particulares para quitar dívidas atrasadas — a outra meta da missão de Valentim Bouças. Esse tratamento ríspido enfureceu o brasileiro a ponto de ele ameaçar a retirada brasileira do Banco. Em carta a Getúlio, Bouças informava que Miller e Bohan haviam tentado ajudá-lo nas negociações com Black mas também se viram frustrados ante o insucesso. Na mesma carta, o respeitável capitalista aconselhava o seu parceiro habitual de golfe a apoiar publicamente a lei de mercado livre de câmbio a fim de não arrefecer o ímpeto em torno da JBUSEDC e de outros projetos, tais como a Petrobrás, dos quais o programa sócio-econômico de Getúlio carecia.[41]

Quando Acheson chegou, em 2 de julho, o EXIM Bank e o BIRD haviam anunciado seis acordos de empréstimos, no total de cem milhões de dólares, um pacote que Johnson mal considerava suficiente para aplacar a crise imediata e para permitir uma visita agradável. Ansioso apenas por "férias ativas", Acheson solicitou discutir uns poucos ítens: a Comissão; o aumento de assistência técnica; e as demandas navais brasileiras. Essa indústria se tornara uma prioridade da Comissão, em janeiro, quando Lafer perguntou a Knapp se o Brasil poderia adquirir navios americanos com verbas do EXIM Bank, a fim de substituir os navios mercantes afundados pelos nazistas, e até então jamais substituídos. Miller advertira seu chefe quanto à possibilidade de uma hostilidade brasileira em relação ao "item A" das relações: empréstimos. Com uma tática que se mostrou profética, ele aconselhou Acheson a enfatizar o caráter de reciprocidade da JBUSEDC e os resultados práticos no planejamento, e a mencionar que o êxito da Comissão não deveria ser julgado unicamente à base de totais de empréstimos, mas sim à luz de seu legado geral, rumo ao desenvolvimento brasileiro.[42]

As "férias" de Acheson foram realmente agradáveis e tranqüilas, com a exceção de um pequeno confronto com Roberto Campos, membro da Comissão Mista. Em seus discursos na Câmara de Comércio Americana e na Câmara dos Deputados brasileira, ele voltou aos desgastados temas dos investimentos privados, elogio à democracia e cooperação entre Brasil e EUA. Por toda parte, exaltou a Comissão, elogiando-lhe a obra, colocando-a como um grande exemplo de colaboração. Acheson, mais tarde, comentou quão impressionado havia ficado com a Comissão e o potencial do Brasil. Campos disse que, durante a viagem, Acheson havia "descoberto o Brasil".[43]

A reunião do Secretário Acheson com Getúlio, Lafer e João Neves também foi agradável, pois todos elogiaram a Comissão e contornaram as principais áreas de decepção; para os EUA, a falta de apoio brasileiro para a Guerra da Coréia e a questão do decreto sobre remessa de lucros; para o Brasil, o preço do café e o atraso (a despeito da sua aprovação) do pacote com mais projetos. Mesmo assim, os entendimentos foram intensos. Ambas as partes reconheceram os fatores que separavam os dois países, enquanto Lafer solicitava especificamente o apoio de Acheson para garantir o apoio do BIRD à Comissão e ao fornecimento de navios. Acheson prometeu conversar com Black, mas com relação à Marinha Mercante (projeto nº 26 da JBUSEDC), o Secretário lamentou que a matéria exigisse aprovação do Congresso americano, muito difícil, em ano de eleição. A questão teria de ser deixada ao novo governo, do qual — adiantou — nem ele nem Truman fariam parte. Quase profeticamente, Vargas expressou-se decepcionado com a partida de Truman, já que uma continuidade em sua liderança facilitaria as coisas.[44]

Embora ninguém se desse conta disso na época, a viagem de Acheson marcou o ponto alto do êxito da Comissão e das relações entre Brasil e EUA, durante o governo Vargas. Pouco após a partida de Acheson, o Congresso brasileiro debateu os méritos da Comissão. O deputado Armando Falcão (PSD—Ceará) deflagrou um ataque à JBUSEDC, a Lafer e ao pacote de empréstimo de junho. Falcão acentuou que uma grande parte do pacote EXIM/

BIRD havia ido para subsidiárias americanas, tais como a Brazilian Electric Power, ao passo que outros projetos, de prioridade mais alta aos olhos da Comissão, ainda não haviam recebido financiamento. Falcão também fez objeções ao fato de os empréstimos do EXIM Bank exigirem em troca a aquisição de produtos americanos, alegando que tais medidas violavam a Política de Boa Vizinhança. Também atacou a Comissão, qualificando-a de corrupta, e alegando que a compra de equipamento de locomotivas da Westinghouse resultara do fato de Ary Torres ser o representante daquela empresa.[45]

Enquanto o Congresso discutia a Comissão Mista, a lei do comércio livre, considerada tão importante pelo BIRD e pelas empresas americanas, claudicava, enredada na luta entre os setores industrial e do café. O problema em atender à vontade dos EUA era a hipótese de qualquer ação em favor de uma taxa cambial de mercado livre resultar em uma desvalorização do cruzeiro, levando a lucros inesperados para o setor exportação e, desse modo, a menos apoio à indústria. Em carta a Washington, o economista Philip J. Glaessner, da JBUSEDC, só pôde declarar que a lei estava longe de ser aprovada. Glaessner também exprimiu a convicção de que um sistema cambial múltiplo, embora inortodoxo, parecia preferível, em vista das necessidades conflitantes da economia.[46]

Durante as discussões no Congresso, Bohan voltou ao Brasil presidindo a representação americana — um cargo que só aceitara com relutância. Mas J. Burke Knapp, o ex-presidente, continuava à mão: tornara-se o representante regional do BIRD para a América Latina. Essa situação poderia ter sido ideal com uma outra política do Banco Mundial, ou com uma apresentação mais enérgica dos argumentos brasileiros. Infelizmente, a rigidez do BIRD cresceu com o tempo e, pior do que isso, Black pressionou o EXIM Bank para que se tornasse também mais rígido.

Ao aproximar-se a eleição presidencial de 1952 nos EUA, e com as pressões do BIRD sobre o EXIM, as ações em Washington praticamente cessaram. Nos três meses que precederam o pleito, o EXIM autorizou apenas três novos créditos para o Brasil: um empréstimo de 67,5 milhões de dólares a uma empresa mista brasileirra—americana para explorar manganês no Amapá (um projeto sem nada a ver com a JBUSEDC); um empréstimo ao BNDE de 18 milhões de dólares para a aquisição de equipamento agrícola para revenda (projeto nº 18 da JBUSEDC); e um empréstimo de 1,86 milhões de dólares à Cia. Metalúrgica Barbará para expansão de sua indústria de ferro fundido (nº 18 da JBUSEDC). Esses dois últimos empréstimos resultaram da vigorosa defesa feita pelo presidente do EXIM Bank, Sr. Gaston, e por autoridades do Departamento de Estado às objeções do BIRD e da Comissão de Valores & Câmbio dos EUA, para os quais a falta de uma lei pró-comércio livre e os problemas da balança de pagamentos deveriam ter prioridade nos objetivos da política externa americana e sobre a viabilidade técnica dos projetos.[47]

A vitória esmagadora de Dwight D. Eisenhower sobre Adlai Stevenson, em novembro de 1953, trouxe constrangimento às autoridades brasileiras, que esperavam a vitória de Stevenson, e uma leva de visitantes do Rio a Nova Iorque e a Washington, para descobrir ao certo o que uma vitória dos republicanos significaria para as relações bilaterais e a JBUSEDC. João Neves, indo a Nova Iorque para a Assembléia Anual das Nações Unidas, conversou com Acheson e com vários membros do partido vitorioso: John Foster Dulles, Nelson Rockefeller, Arthur Vandenbergh Jr. e o novo presidente. Sempre otimista, Neves concluiu, após conversar com os americanos, que as relações iam provavelmente melhorar, com o fim dos controles sobre o preço do café e uma melhor oportunidade de elaborar um programa para os projetos da Comissão. Também nos EUA para conversar com o novo governo e para a realização de exames médicos estava Oswaldo Aranha, há muito da confiança de Vargas. Aranha é outro que tinha esperanças de relações melhores; no lugar dos "pigmeus" da elite comercial americana, o novo governo ia ser dirigido pelos verdadei-

ros poderes. Assim, a situação dava ao Brasil uma grande oportunidade para atenuar a catástrofe causada ao relacionamento bilateral pelo abandono de Truman à Política de Boa Vizinhança e às relações especiais; afinal, os republicanos eram menos inclinados ao internacionalismo e mais orientados para o hemisfério ocidental. O que o Brasil precisava, segundo o ex-Ministro das Relações Exteriores, era provar a Eisenhower e a Dulles a amizade brasileira, enfatizando suas necessidades e forjando um relacionamento pessoal com Ike semelhante ao que existira junto a Franklin Delano Roosevelt. Aranha, porém, agiu com cautela e parecia alarmado com o fato de o novo Secretário do Tesouro, George Humphrey, ter recebido recentemente o enorme empréstimo do EXIM para o projeto do Amapá. O parceiro americano nessa operação era a Bethelem Steel, subsidiária da Hanna Corporation, da qual Humphrey era presidente.[48]

Outros brasileiros não estavam tão otimistas. Escrevendo de Nova Iorque, Hermes Lima advertiu que a volta dos republicanos podia assinalar o retorno da política paternalista e chauvinista dos anos 20 e aconselhou, portanto, a que não ratificassem o Acordo de Assistência Militar até a chegada de mais ajuda econômica. O cunhado de Getúlio, Walder Lima Sarmanho, observou que Eisenhower não iria entusiasmar-se com os programas do Ponto Quatro, popularmente associados ao nome de Truman, e que ele estaria ainda mais inclinado do que os democratas a privilegiar o capital privado. Sarmanho instou Getúlio a apressar medidas tias como a lei de reorganização ferroviária e a legislação sobre mercado livre, a fim de não pôr em perigo as possibilidades de financiamento para os projetos da Comissão.[49]

Aqueles ilustres brasileiros não eram os únicos, nos Estados Unidos, a tentarem entender os novos rumos. Pouco após a eleição, Merwin Bohan também foi a Washington para acelerar a liberação de recursos para as ferrovias do programa da JBUSEDC e os projetos de reabilitação portuária. O embaixador chegou e encontrou Miller já demitido, fora da cidade. Não havia ninguém incumbido dos assuntos latino-americanos. A situação obrigou Bohan a esperar até janeiro. Ele aproveitou o tempo para chamar o Comodoro E. E. Brady a ajudar a Comissão com seu relatório técnico sobre as necessidades brasileiras em matéria de navios.Enquanto Bohan esperava, o governo Truman fez o seu último empréstimo ao Brasil: 7,5 milhões de dólares do EXIM Bank para a Companhia Vale do Rio Doce S/A, negociados entre o presidente da Vale, Juracy Magalhães, e o do Banco, Sr. Gaston.[50]

1953: de Apogeu Glorioso a Um Final Inglório

Bohan finalmente avistou-se com as autoridades do BIRD (Black, Garner, Knapp) em meados de janeiro para discutir os empréstimos ferroviários, o cerne do plano de desenvolvimento. Bohan declarou que os Estados Unidos e o Banco Mundial tinham um compromisso implícito de financiar o programa, e que a promessa de colaborar com a JBUSEDC induzira Vargas a cooperar noutras questões. O não-financiamento aos projetos, advertiu o embaixador, destruiria o prestígio da Comissão, adiaria a aprovação da lei de reorganização ferroviária e colocaria Vargas em uma espécie de ostracismo político. Black respondeu dizendo que o Brasil primeiro deveria aprovar o plano de reorganização de suas linhas férreas, para os empréstimos serem aprovados; que o Banco não fizera nenhum compromisso com o Brasil, apesar das pretensões e distorções brasileiras; e que os membros europeus do Banco se opunham a novos empréstimos para o Brasil, até que o Brasil resolvesse o problema de suas dívidas comerciais atrasadas. Além do mais, a despeito de interesses políticos americanos, o BIRD era uma instituição internacional que não poderia comprometer seus princípios a fim de acomodar a política dos EUA. Só quando o Brasil houvesse acertado suas contas, aprovado a legislação sobre ferrovias e confirmado sua validade para efeitos de

crédito, é que o Banco voltaria a agir. A reunião terminou com Black dizendo a Bohan que, se não podiam aceitar essas condições, o Departamento de Estado e a Comissão deveriam procurar outro financiamento.[51]

Abalado com a aparente reviravolta política e com a má fé, Bohan procurou ajuda junto às autoridades do Departamento de Estado, mas só descobriu que ninguém parecia ter autoridade ou qualquer conhecimento de expedientes prévios; toda a cúpula era nova e estava recebendo "treinamento no trabalho". De volta ao Rio, Johnson promoveu uma reunião com Lafer, Knapp e William C. Ladd, vice-presidente da JBUSEDC. Nesse acalorado encontro, Knapp reiterou a Lafer a posição do Banco Mundial, conforme exposta a Bohan. Irritado com a estreiteza de visão do Banco e com a recusa em assumir compromissos firmes, Lafer ameaçou retirar os pedidos de empréstimos do Banco Mundial, o que — respondeu Knapp — faria com que o Banco arruinasse a reputação do Brasil, para fins de crédito.[52]

Àquela altura, a ajuda de Washington era necessária, mas Dulles estava na Europa e o novo Secretário Adjunto para Assuntos Interamericanos, John Moors Cabot, ainda não havia assumido o cargo. Johnson pediu a Dulles que desse atenção ao assunto, que estava saindo rapidamente da área de controle; advertiu que se encontravam em jogo as relações Brasil/EUA e que o fato de o BIRD ser uma organização internacional não pesava nem um pouco, nos círculos brasileiros. Johnson advertiu que a posição conservadora, rígida e simplificada do Banco Mundial colocava a responsabilidade sobre os Estados Unidos. E reiterou os argumentos já formulados, segundo os quais encerrar a Comissão em espírito de má fé poria em risco outros objetivos americanos e enfraqueceria os elementos colaboradores dentro do governo.[53]

Apesar do ponto de vista do embaixador, dentro da própria Embaixada havia tanta confusão e incerteza quanto em Washington. Num memorando intitulado "Bohan versus o Banco", o Primeiro Secretário Robert Terrill manifestou a opinião de que ambas as partes estavam certas e de que os projetos careciam de recursos, embora a lei também precisasse ser aplicada. Terrill afirmou acreditar que o Departamento de Estado só poderia intervir entre os dois lados se a lei viesse logo, e, com ela, outos indícios da disposição do Brasil em cooperar. Por exemplo: modificação da lei da Petrobrás, a fim de permitir empresas estrangeiras; e ação quanto ao acordo de urânio entre o Brasil e os EUA. Evidentemente, Terrill acreditava que a ocasião fosse oportuna para exercer pressão em prol de todas as vantagens. Ladd, membro da Comissão, expressou uma opinião oposta. Embora concordasse com a *necessidade de reformas e com a visão de que só uma política petrolífera mais liberal me*lhoraria, a longo prazo, as perspectivas da balança de pagamentos do Brasil, aduziu que autorizar o empréstimo viria reforçar as possibilidades em ambas as áreas.[54]

Ao final de janeiro, Bohan, desanimado, jurou "ficar até receber uma resposta" e escreveu ao novo Vice-Secretário Adjunto para Assuntos Interamericanos, Thomas Mann, um memorando, mostrando sua decepção e a vontade de se distanciar da catástrofe iminente. Embora concordando que ambas as partes haviam cometido erros e que a Comissão fora bem-sucedida em corrigir o relacionamento, até ali, ele queixou-se amargamente da falta de boa fé demonstrada por Black, por acrescentar constantemente novas condições para o recebimento de empréstimos sempre que cláusulas prévias estavam prestes a ser atendidas. Finalmente, Bohan pleiteou que a Comissão — prestes a concluir seus estudos técnicos, ao final de março — pudesse terminar sua existência com uma "chama de glória que afetará nossas relações favoravelmente por muitos anos".[55]

Bohan não era o único a tentar pressionar em favor de empréstimos para projetos adicionais. Falando à nação em 31 de janeiro, o velho líder elogiou a Comissão e informou que ela havia aprovado 23 projetos, envolvendo 264 milhões de dólares e 7,4 bilhões

de cruzeiros, enquanto que os projetos antecipados elevariam essas quantias para 500 milhões de dólares e 15 bilhões de cruzeiros. Conforme Johnson relatou a Dulles, Getúlio havia preparado o terreno para o caso de não vir a ajuda americana. Pouco depois do discurso, o jornal Última Hora publicou: "Eisehower garantiu a Aranha intensificar a cooperação econômica"[56]

Vargas não se limitou a discursos e a vazamentos de informação à imprensa. Também aceitou o conselho de Aranha e tentou forjar um relacionamento pessoal com Ike. Nos meses que se seguiram, os dois presidentes trocaram uma série de cartas amáveis e Getúlio enviou sua filha Alzira e seu genro Ernani do Amaral Peixoto para visitarem Eisenhower, após rejeitar moções em favor de sua própria ida aos Estados Unidos.[57]

Infelizmente, enquanto Vargas tentava a diplomacia pessoal, surgiram dois outros fatores, em Washington, que condenariam a Comissão Mista ao fracasso. O reaparecimento da crise da balança de pagamentos chamou a atenção de Washington, menos de um mês depois de o novo governo de Eisenhower tomar posse. Em fevereiro, a dívida comercial atrasada do Brasil alcançou 450 milhões de dólares e tanto os exportadores americanos quanto Oswaldo Aranha pressionaram o EXIM Bank em prol de um empréstimo-jumbo de 300 milhões de dólares. Em setembro do ano anterior, Lafer estivera nos EUA discutindo medidas para quitar os atrasados e Miller lhe dissera que um empréstimo do EXIM era possível, mas dependia da aprovação da lei de mercado livre. Àquela altura, tanto Bohan quanto Bouças dissuadiram o Ministro da Fazenda, alegando que um tal curso de ação poria em risco o financiamento ao programa da Comissão. Agora que o Congresso aprovara a legislação sobre mercado livre, o BIRD fazia do pagamento de atrasados uma condição para mais ajuda!

Dentro do governo americano, surgiu imediatamente uma forte oposição ao empréstimo. O Secretário do Tesouro George Humphrey foi contra o empréstimo, em princípio, e também contra a quantia, achando que 100 milhões de dólares seriam suficientes para manter o Brasil de pé enquanto o país adotava as medidas de austeridade necessárias "para por a casa em ordem". O Subsecretário de Estado, General W. Bedell Smith, também foi contra a cifra. Só depois de conversar com o ex-Secretário Adjunto Miller, o qual insistiu que os 300 não só eram justos como já haviam sido discutidos anteriormente, é que a atitude de linha dura cedeu. Ainda assim, as negociações pró empréstimo-jumbo deixaram marcas sobre a JBUSEDC. Tendo já condescendido com um "compromisso moral", o novo governo americano, consciencioso em matéria de dinheiro, teria menos boa vontade, da próxima vez.[58]

Durante as negociações para saldar os atrazados comerciais o governo Eisenhower decidiu eliminar o EXIM Bank como fonte de empréstimos para o desenvolvimento. Isso também ameaçou o êxito da JBUSEDC. A luta entre BIRD e EXIM resultara numa vitória nítida, porém temporária, de Black, porque Humphrey acreditava que o tesouro americano estava muito sobrecarregado de dívida para fazer empréstimos desnecessários. O EXIM Bank se destinava especificamente a facilitar o comércio, ou seja, a dar empréstimos-jumbos. A eliminação do EXIM Bank como fonte de verba para o desenvolvimento obrigou a Comissão e o Brasil a voltarem ao BIRD, que em fevereiro havia acrescentado uma política petrolífera liberal à lista de requisitos para futuros empréstimos.[59]

Quando Bohan chegou ao Rio para chefiar a delegação dos EUA à conferência da CEPAL em abril, eram tênues as perspectivas para a continuação da Comissão, mesmo sem projetos adicionais. Emocionalmente desgastado com a luta de três meses contra seu próprio governo, o embaixador ouviu passivamente o que, em sua opinião, era uma justificável irritação com a posição endurecida dos EUA em relação ao Brasil, já que, ao mesmo tempo, era feita à Índia uma doação de 80 milhõesde dólares em forma de equipamentos ferroviá-

rios — uma quantia igual à que o Brasil estava disposto a receber como empréstimo e pagar. Em Washington, enquanto isso, autoridades do Departamento de Estado discutiam os meios de encerrar a Comissão no tempo mais breve possível e com o mínimo de constrangimento.[60] Nos quatro meses que se seguiram, toda a boa vontade estabelecida pela Comissão evaporou-se, pois os EUA promoveram o término da Comissão, enquanto o Brasil tentava salvar o que fosse possível. Em abirl, Johnson solicitou oficialmente o fechamento, com data de 30 de junho. As autoridades brasileiras que mais se envolveram, em especial João Neves, Ary Torres e Horácio Lafer, resistiram à solicitação, querendo protelar a decisão final para depois de uma viagem já anunciada de Milton Eisenhower, em julho. O encerramento precoce de JBUSEDC, argumentaram, teria sérias repercussões internas, enfraqueceria a estabilidade do governo e daria aos inimigos dos Estados Unidos uma oportunidade para atacarem a política de colaboração. Além disso, manter a Comissão daria ao Brasil mais tempo para negociar com o BIRD ou, não conseguindo, elaborar uma solução alternativa.[61]

Getúlio também queria continuar com a Comissão. No final de abril, enviou a filha Alzira e o genro Ernahi do Amaral Peixoto a Washington para pedirem a Einsenhower uma intervenção pessoal, no sentido de salvar a Comissão ou de encontrar um meio de financiar os projetos restantes. Em carta a Ike, Getúlio referia-se ao recém-aprovado Tratado de Ajuda Militar como prova de sua boa vontade. E prometia cooperar na elaboração dos detalhes finais do acordo de titânio e areias monazíticas, pretendido pelos EUA. Mas, embora Eisenhower tratasse Alzira com cortesia e até carinho, a Comissão Mista já era então letra morta. Escrevendo ao pai, Alzira explicou que os projetos, provavelmente, não iam ser financiados; que, na opinião de W. Moreira Salles, tentar prolongar a existência da Comissão excluía outros assuntos da pauta em consideração; e que a JBUSEDC era mais importante para Torres, Lafer e João Neves do que para o Brasil. Ela também deu a entender que os americanos concordariam em prolongar a Comissão por mais seis meses, caso Getúlio assim quisesse.[62]

Mas, enquanto Alzira e o Almirante Amaral Peixoto estavam em Washington, o Secretário de Estado Dulles se alinhava firmemente à linha dura oposta à Comissão e à ajuda financeira complementar. Em sua zelosa fidelidade ao conservadorismo fiscal, a linha dura mostrou um total desinteresse pelas conseqüências políticas internas, dentro do Brasil, pela estabilidade do governo Vargas e por qualquer inovação no sentido de financiar o programa. Salles e Peixoto apresentaram um plano engenhoso que poderia ter salvo a idéia original que presidiu à criação da JBUSEDC como um símbolo de colaboração e completado o programa. Isto teria permitido reinvestir o empréstimo de 300 milhões de dólares do EXIM em projetos relativos à balança de pagamentos, desde que o Brasil liquidasse o empréstimo. Tal plano não criaria novos fardos sobre a balança de pagamentos, uma das principais queixas da linha dura. Embora o plano recebesse algum apoio no Departamento de Estado, Dulles se opôs firmemente à idéia de "misturar" os dois empréstimos.[63]

A oposição de Dulles à Comissão teria liquidado quaisquer esperanças que os brasileiros ou o grupo Johnson/Bohan ainda tivessem, mas todos decidiram esperar por Milton Eisenhower. Enquanto isso, a espada de Dâmocles pendendo sobre a JBUSEDC veio a público e criou uma celeuma. Um dos principais jornais cariocas, o Correio da Manhã, publicou um editorial de Hélio Jaguaribe, membro da Comissão, intitulado *"La Commedia È Finita"*, atacando a decisão dos EUA (e de Bohan/Johnson), qualificando-a de brutal. Jaguaribe aduzia que, tendo o Congresso já aprovado o Acordo Militar e o câmbio livre, não havia mais necessidade de alimentar o mito da colaboração bilateral. Dias mais tarde, o mesmo jornal publicou "Uma Neglicência Fatal", atacando Dulles e questionando o mérito de uma política pró-americana. No Congresso, Gustavo Capanema, líder de Vargas,

exprimiu oposição ao término da Comissão e a esperança de que Einsenhower desse continuidade à política de Truman; enquanto isso, Flores da Cunha, inimigo inveterado de Vargas, expressava surpresa e desânimo. Outro deputado, Aloísio de Castro, manifestou simplesmente desprezo, tanto por Vargas quanto pelos EUA.

No meio dessa pequena crise, Getúlio pediu aos EUA que adiassem o término, até que a crise cedesse; o próprio relacionamento bilateral estava em xeque. Dulles, magnânimo, concedeu três meses. E, pensando bem (mas numa maneira quase insultosa), a fim de facilitar a vida de Milton, os EUA forjaram mais um "pacote" EXIM/BIRD de 13 milhões de dólares para três projetos da Comissão.[64]

Embora não passasse de uma causa secundária, o ríspido tratamento dispensado pelo governo Einsenhower a Vargas e à Comissão acelerou a saída dos dois principais proponentes da JBUSEDC. Em junho, Getúlio reorganizou seu gabinete, despedindo João Neves da Fontoura e Horácio Lafer, substituindo-os por Vicente Rao e Oswaldo Aranha. Estas e outras mudanças (José Américo de Almeida, João Goulart e Tancredo Neves também ingressaram no gabinete) refletiam a fraqueza da posição de Vargas e a sua vontade de se conciliar com a oposição, mas também a sua exasperação ante o fracasso econômico, do qual Lafer e a Comissão Mista eram sintomas altamente visíveis. Dali para a frente, embora tentasse um programa de estabilização que agradaria ao BIRD e aos americanos, Vargas passou a adotar uma política mais nacionalista.[65]

Pouco depois de o gabinete ser remanejado, Milton Einsenhower embarcou num roteiro que cobria a maior parte da América do Sul. A excursão era destinada a provar aos latino-americanos que o novo governo americano se preocupava com a área e estava disposto a melhorar relações. Antes de virem ao Brasil, os EUA pediram e receberam garantias de Aranha de que o tema da Comissão não seria trazido à opinião pública. Essas garantias não impediram Bohan de tentar convencer o irmão do presidente da necessidade de financiar os projetos restantes. Embora só fossem oferecidos 15 minutos do itinerário de Milton à Comissão, Bohan preparou um relatório acentuando o aspecto não-inflacionário do programa, a necessidade política e a capacidade da balança de pagamentos. Há indícios de que Milton jamais leu esse memorando.[66]

O Rio foi a última escala no roteiro-"prova-de-boa-vontade" de Milton. Após um mês de reuniões com centenas de pessoas, ele e seu grupo (os Secretários Adjuntos de Estado, do Comércio e do Tesouro) estavam cansados. Encontraram uma fria receptividade, tanto oficial quanto da imprensa. Milton Eisenhower, mais tarde, escreveu:

> "Os brasileiros estavam furiosos e não fizeram força para esconder a ira, que zuniu nos meus ouvidos assim que cheguei ao Brasil: a Comissão Mista estava completando suas tarefas e os membros discutindo entre si. "O tipo de assistência técnica que vocês receberam é tão bom quanto dinheiro," disse eu, numa tentativa de amolecer os agastados amigos brasileiros. Mas eles estavam mais preocupados com o que achavam ser a revogação de um compromisso anterior do que com o que poderiam ganhar, caso apresentassem projetos preparados bilateralmente a organismos de financiamento.[67]

Mais tarde, em audiência privada com Getúlio, Rao, Aranha e Sarmanho, Milton deu a entender que os EUA seriam incapazes de oferecer grandes empréstimos através do EXIM por causa das pressões que resultariam sobre a dívida pública interna (EUA). E instou Vargas a tentar superar o desentendimento com o BIRD. Esses pronunciamentos teriam provavelmente provocado uma reação furiosa, se feitos antes, mas Getúlio estava fisicamente enfraquecido por causa de um acidente recente e, com certeza, cansado da longa luta. Ninguém disse nada ao irmão tristemente mal-informado.[68]

Com a viagem de Milton Eisenhower ao Brasil, terminou a JBUSEDC. Embora em

setembro os EUA aceitassem um pedido de que a Comissão vigorasse até 31 de dezembro, a JBUSEDC já deixara de ser uma questão real nas relações Brasil—EUA. Pouco após a viagem de Milton, Bohan foi reconvocado, para "aviar os negócios da Comissão em Washington," o que na verdade significava: o término da participação dos EUA. Enquanto Johnson fora retirado à força do Departamento de Estado, Bohan voltou para o I-A ECOSOC, um cargo de pouca responsabilidade no governo Einsenhower, e por dois anos lutou contra a oposição da Casa Branca à CEPAL, antes de se aposentar. O BIRD finalmente enviou seu "representante permanente" ao Brasil, pouco depois da missão, e nos últimos meses de 1953 duplicou seus empréstimos a projetos da JBUSEDC, concedendo 41 milhões de dólares para três projetos. A partir de então, não fez mais empréstimos ao Brasil, até 1958.[69]

O encerramento oficial da Comissão não provocou uma celeuma igual àquela de quando as informações vazaram, em junho. Jornais anti-Vargas, como O Estado de São Paulo, elogiaram o trabalho da Comissão e culparam tanto Getúlio quanto os americanos, e o *Diário de Notícias* elogiou a Comissão como prova de cooperação, como se não houvesse resultado dali a menor má vontade. Entre os principais jornais conservadores, só o *Correio da Manhã*, como antes, voltou a atacar os Estados Unidos. Hélio Jaguaribe definiu a JBUSEDC como "uma experiência decisiva", não só no seu precioso trabalho e no treinamento de técnicos, mas também porque o Brasil fora testemunha da verdadeira política americana de colaboração insincera. Jamais, advertiu Jaguaribe, deveria o Brasil aceitar promessas americanas de solidariedade e ajuda ao desenvolvimento econômico. Nos EUA, os jamais ficaram calados.[70]

BALANÇO FINAL

Ao final de 1953, 14 projetos no total de 181 milhões de dólares haviam sido financiados; restavam 27 projetos orçados em 219,2 milhões. Doze dos 15 considerados prioritários pela Comissão receberam empréstimos. Se a Comissão não tivesse recebido tanto alvoroço e tanta garantia de verbas disponíveis, no início, e se não tivesse passado de mais um programa do Ponto Quatro, as cifras financeiras teriam sido respeitáveis, e não fonte de amargura.

Sob o aspecto técnico, a Comissão foi excelente. A criação do BNDE e a aprovação de verbas não-inflacionárias através do Plano Lafer foram conquistas notáveis e duradouras. Os valiosos relatórios e sugestões para aperfeiçoamento infra-estrutural, embora não "tão bons quanto dinheiro em caixa", foram mais tarde incorporados por Lucas Lopes (inclusive seu relatório pessoal sobre eletricidade e potencial hidrelétrico) ao *Programa de Metas* de Kubitschek, o qual, mais do que modificar, expandiu (tanto nos setores particulares quanto no investimento total) as recomendações da JBUSEDC. Pelo menos um estudioso conclui que a JBUSEDC foi uma precursora necessária das *Metas*. Como diria mais tarde Lucas Lopes, se parte do relatório era inviável, por volta de 1956, por causa das condições diferentes, grande parte é válida em qualquer época. Aliás, Lucas Lopes pôde recauchutar e reapresentar os mesmos pedidos de empréstimos preparados pela Comissão para receber um empréstimo de 200 milhões de dólares do EXIM Bank, em julho de 1956, depois de o governo Eisenhower começar a modificar lentamente a sua política de empréstimos e de ajuda externa.[71]

Politicamente, a Comissão Mista foi catastrófica. Conforme Bohan destacou várias vezes a seus superiores, a natureza da Comissão não era essencialmente conômica nem técnica: ela foi criada para acabar com a crise crescente nas relações entre Brasil e EUA. Era um instrumental técnico-econômico para objetivos políticos. O governo Truman entendeu isto, evidentemente, ao passo que o governo Eisenhower, dominado em sua política para

América Latina por Humphrey (conservador em assuntos fiscais), Dulles (um cruzado anticomunista) e pelo inexperiente e mal-informado Milton Eisenhower, não soube identificar as metas ou os riscos políticos. Desejando criar um novo começo, e devotado à redução do "desperdício e da corrupção" que havia denunciado em Truman durante a campanha de 1952, o pessoal de Einsenhower não tinha interesse nenhum em acompanhar à perfeição um programa saudado como um exemplo do Ponto Quatro, que representava uma sangria (no mínimo discutível) do tesouro americano. O problema da descontinuidade na política externa dos EUA e a fraqueza da ajuda técnica para alcançar os objetivos políticos americanos são demasiado evidentes, na história da Comissão.

Mas se ao governo Einsenhower cabe a principal responsabilidade pelo fracasso da JBUSEDC, já existiam problemas antes de 1953 que lhe limitavam o sucesso. A decisão inicial de depender do BIRD foi um erro crasso. Embora tenha grande influência sobre o Banco Mundial, os EUA não controlam o Banco. E depender dele para compromissos estatais foi um grave equívoco. O governo Eisenhower ampliou esse erro, mas a decisão original havia sido tomada em 1950. A aparente oscilação de Getúlio entre o centro e a esquerda também contribuiu para a confusão crescente e para despertar suspeitas nos Estados Unidos. Vargas queria, nitidamente, usar a Comissão; fez dela uma parte importante do seu plano econômico, mas também a golpeou indiretamente, com seu discurso e seu decreto contra as remessas de lucro para o estrangeiro. Uma denúncia menos veemente dos grupos de cuja colaboração Getúlio precisava e esforços mais tranqüilos para resolver o problema não teriam posto a perder seis meses de trabalhos e talvez tivessem trazido suficientes resultados, antes que Ike aparecesse, para lhes reduzir o impacto. Em uma época de caça macartista às bruxas e no meio de uma guerra anticomunista, o discurso de Getúlio e seus gestos de conciliação para com a esquerda inspiraram desconfiança e foram tidos, portanto, como desnecessariamente provocadores.

Os brasileiros também erraram em seu juízo sobre a suposta *necessidade* americana da Comissão. Desempenhando há muito o papel de conciliadores entre os EUA e a América Latina, os brasileiros acharam que os Estados Unidos teriam tanto em jogo quanto eles e portanto gostariam de ver a Comissão plenamente instalada. Isto talvez fosse verdade em 1950 e 1951, mas em 1953, com o final da Guerra da Coréia, o Brasil perdera aquele poder de barganha. Ainda em junho, os brasileiros buscavam a fórmula que pudesse fazer com que os americanos se dessem conta dos seus próprios interesses no desenrolar da Comissão. Não conseguindo, eles concluíram, céticos, que os EUA militavam contra o desenvolvimento econômico.[72]

Se não destruiu a administração de Vargas, nem sequer o plano de industrialização, o fim da JBUSEDC enfraqueceu ainda mais as suas já precárias rédeas do poder; a JBUSEDC era mais um exemplo de fracasso e promessas não cumpridas, para os adversários. Ela também deixou Vargas e alguns de seus correligionários amargurados, em relação aos Estados Unidos. Junto com a crise do café, criada em Nova Iorque em junho/julho de 1954, e a proximidade das "ligações" institucionais entre os principais adversários militares de Getúlio e os EUA, fortes provas circunstanciais indicaram que "grupos internacionais" conspiravam efetivamente para depor Getúlio, em agosto.

Talvez a conseqüência mais importante do fracasso da JBUSEDC tenha sido o fim do mito de relacionamento especial entre Brasil e Estados Unidos, o que impedia alguns brasileiros de avaliarem de modo realista os seus interesse nacionais. Tal como originalmente concebido e executado por Rio Branco, o relacionamento especial, ou aliança implícita, era um grande instrumento. Rio Branco apoiou ações americanas na América Central e no Caribe, em troca do apoio dos EUA à sua diplomacia na fronteira. Essa política tinha consciência das realidades do poder e das relações comerciais. Os sucessores de Rio Branco deram-

lhe continuidade durante muito tempo, até ela deixar de ser útil, e aos poucos o relacionamento especial tornou-se meramente evangélico. O próprio Getúlio Vargas, que era tudo menos um escravo dessa doutrina, rendeu preito à retórica pró-relacionamento especial, enquanto decidia se tomava partido pelo Eixo ou pelos Aliados. A aliança por ocasião da 2ª Guerra Mundial, resultante de interesses paralelos, reforçou ainda mais esse mito.

Após a guerra, fortalecido pela ideologia anticomunista, o mito encurralou o Brasil. Tanto Dutra quanto João Neves buscaram relações especiais com os EUA, sem proveitos recíprocos. Em parte, isto mostrou uma noção das realidades do poder; os EUA eram a única fonte de capital, equipamentos militares e da tecnologia de que o Brasil precisava. Por outro lado, havia também a época. Com a guerra fria em voga, e após a cooperação bem sucedida durante o conflito mundial, qualquer outra política teria sido impensável. Mas a política de colaborar in totum também tráia a vontade de dar continuidade a um mundo perdido. Após a 2a Guerra Mundial, os Estados Unidos não buscaram o relacionamento especial com o Brasil, exceto em dois breves momentos. Ciente de que a boa vontade brasileira estava perigosamente em baixa mas era vital para assegurar a colaboração da América Latina em sua política na Guerra da Coréia, o governo Truman, através da JBUSEDC, procurou reformular o relacionamento especial. O outro período ocorreu durante o regime Castello Branco, quando os EUA, ansiosos por reincorporar o Brasil ao bloco anticubano e desejosos de que o novo regime vingasse, deram-lhe um apoio maciço.[73]

No Brasil, o choque com o término da Comissão Mista, sem verbas para projetos e com uma aparente má fé, obrigou à reavaliação da política externa brasileira e a questionar a aliança.[74] Com a exceção do Governo Castello Branco, com suas especiais afinidades ideológicas e "ligações" institucionais, através da ESG e da FEB, o Brasil também não se empenhou por relações especiais. Isto não significa que ele não se alinhou aos Estados Unidos, quando as circunstâncias e os interesses indicavam ser a colaboração a melhor política; nem que muitos brasileiros tenham deixado de ser solidários com os EUA. Na verdade, em muitos casos, os interesses brasileiros e americanos coincidem; mas quando existe divergência, como na Operação Pan-América de Juscelino, na política externa "independente" do período 1961-1964 e nas várias lutas do período 1970-1986, o Brasil não hesitou em defender os seus próprios interesses.

Assim, o fracasso da JBUSEDC foi uma experiência instrutiva ou uma etapa rumo à maturidade que é tão essencial ao Brasil e não dolorosa para os Estados Unidos. Longe de ter sido uma época em que os EUA "perderam" o Brasil, como um autor chega a sugerir[75], os Estados Unidos ganharam um aliado melhor, embora menos subserviente, apto a empurrar o "colosso do norte" em direção a uma política mais realista. Foi o que aconteceu na Operação Pan-Americana ou durante as negociaçõs mais recentes em torno do problema da dívida externa.

BIBLIOGRAFIA

Apesar do fato de que os melhores documentos sobre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Economico (Comissão Mista — JBUSDEC) se encontram em arquivos, a Comissão apresentou um Relatório Final a cada um dos dois Governos. Nos Estados Unidos, o relatório foi publicado pelo Institute of Int-American Affairs, Foreign Operations Administration, 1954 com o titulo *"The Development of Brazil, Report of the Joint Brazil-United States Development Conmission"*. A Foreign Operations Administration publicou tambem um volume suplementar com o titulo *"Brazilian Technical Studies"*. No Brasil, os dois volumes foram publicados num volume só com o título "RELATÓRIO GERAL".

Nos Estados Unidos, os arquivos mais importantes com documentação concernente à Comissão Mista são a Harry Truman Presidential Library na cidade de Independence, Missouri, especialmente os documentos de Edward G. Miller e Merwin Bohan, mas tambem os de Dean Acheson. A Dwight D. Eisenhower Presidential Library na cidade de Abilene, Kansas, tem um menor número de documentos, incluídos no "Presidential Official File, Brazil". Os documentos do Departamento de Estado a respeito da Comissão Mista se encontram nos National Archives, em Washington. São abertos à consulta pública.

No Brasil, os documentos relativos à Comissão ainda não foram liberados para consulta pelo Itamaraty. Ha, entretanto, uma grande quantidade de documentos na Fundação Getúlio Vargas — CPEDOC, especialmente o Arquivo Getúlio Vargas e também no de Oswaldo Aranha. Nos documentos de Santiago Dantas e de Goes Monteiro, que estão no Arquivo Nacional, ha algumas cartas. Finalmente, o Arquivo do CPEDOC receberá em breve os documentos pessoais de Lucas Lopes, membro da Comissão Mista e posteriormente presidente do BNDE e Ministro da Fazenda no governo de Juscelino Kubitschek.

LIVROS E ARTIGOS:

Bandeira, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

Dulles, J.W.F. "Post-Dictatorship Brazil, 1945-1964," in baklanoff, Eric N. (ed.). *New Perspectives of Brazil.* Nashville: Vanderbuilt University Press, 1966. pp. 3-58.

——.— *Vargas of Brazil: A Political Biography.* Austin: University of Texas Press, 1967. (Existe tradução Brasileira da Editora José Olympio).)

Eisenhower, Milton S. *The Wine is Bitter: The United States and Latin America.* Garden City, New York: Doubleday & Co., 1963.

Hanson, Simon G. "Brazillian-American Relations: A Case Study in American Foreign Policy," *Inter-American Economic Affairs.* Vol. 5, No. 3. Spring, 1952. pp. 3-35.

——.— "The And of the Good Neighbor Policy," *Inter-American Economic Affairs.* Vol. 6, No. 2. Winter, 1953. pp. 3-49.

Hilton, Stanley E. "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship," *Journal of American History.* December, 1981. pp. 599-624.

Palmer, Thomas, W. *Search for a Latin American Policy.* Gainesville: University of Florida Press, 1957.

Skidmore, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy.* London & N.Y.: Oxford University Press, 1967. (Existe tradução brasileira com o título "De Getúlio a Castelo".

Soares D'Araujo, Maria Celina. *O Segundo Gôverno Vargas, 1951-1954: Democracia, Partidos e Crise Política.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

Hirst, Monica. *Ação e Pensamento da Política Externa Brasileira: o Segundo Governo Vargas.* Não publicado, localizado na FGV/Cpdoc.

As últimas duas fontes, os livros de Monica Hirst e Maria Celina d'Araújo são de longe as melhores fontes disponíveis a respeito da Comissão Mista. Nenhum dos outros livros citados acima dedica à Comissão mais do que duas ou três páginas.

NOTAS

1. Ver a bibliografia. Todos os trabalhos citados, exceto o de Monica Hirst e o de Maria Celina d'Araujo, dedicam menos de três páginas à Comissão Mista.
2. Para um sumário do Relatório Abbink, ver: *Foreign Relations of the United States,* (daqui em deante citada como *FRUS,* 1949. Vol. II, pp. 552-566. Uma opinião pouco simpática a respeito da Comissão Abbink aparece em Gerson Moura, "Brazilian Foreign Relations 1939-1950: the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War". Dissertação de Doutorado, não publicada, do University College, Londres. 1982; e Kenneth Lanoure, "An Alliance Shaken: Brazilian American Relations, 1945-1950." Dissertação de doutorado, Louisiana Stat State University, 1978.
3. "Brazil launches Five Year, 1-Billion plan," *Business Week.* 24 de junho 1950. p. 113; "By the Bootstraps," *Time* 21 Março.
4. *FRUS,* 1949. Vol. II. pp. 566-581.
5. *Ibid.,* p. 583. Ver também: "Brazil suggests pattern for Point Four Investment", State Department *Bulletin,* 3 de junho de 1949.
6. *FRUS,* 1949. Vol. II. pp. 566-581.

7. Entrevista com Harol M. Midkiff, 1 de abril de 1986. Sobre o Memorandum de Midkiff a respeito da conversa entre Webb e Raul Fernandes, v. State Department Memorandum, 26 de março de 1949, pasta 611.32, General Records of the Department of State, Record Group 59, National Archives, Washington, D.C. (daqui em diante referidos como State/Waschington/Archives).
8. Johnson para Clark, 17 de janeiro de 1950, file 832.00, State/Washington Archives. A carta contém também anexos o Memorandum de Raul Fernandes e o discurso de Cyro Freitas Valle.
9. Embaixada Americana para o Departamento de Estado. 11 de julho de 1950 file 4111.3231, State/Washington/Archives.
10. Stanley Hilton, "The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1950: the end of a special relationship," Journal of American History, Dezembro, 1981, p. 607.
11. Ed. Miller para Truman. *FRUS,* 1950. Vol. II pp. 764-775; Memornaum of Conversation 1 October 1950, Dean Acheson Papers, Harry S. Truman Library; Merwin Bohan para J.W.F. Foster Dulles, 17 Dezembro 1963, Merwin Bohan Papers, Harry S. Truman Libray. "The devlopment of Brazil": *Final Report of the Joint Brazil United States Commission.* Institute of Inter-American Affairs, Foreign Operations Administration Washington, D.C., 1954. pp. III-IV.
12. Johnson para Brannon, 15 janeiro 1951. M Herschel Johnson Papers, Harry S. Truman Library, Box 2, File 38.
13. *Development of Brazil,* pp. iii-vii. Johnson para Brannon, pp. cit.
14. Ibidem, pp. 241-245. Bohan para J.W.F. Dulles, op. cit.; Ed. Miller para Bohan, 8 Janeiro de 1964. Bohan papers.
15. João Neves da Fontoura para Getúlio Vargas, 19, 21, 24 de fevereiro de 1951. Documentos de Getúlio Vargas. CPDOC, Fundação Getúlio Vargas.
16. Ed. Miller para Bohan, 8 de janeiro 1964. Boha, Papers.
17. *Development of Brazil,* p. 71. Memorandum of Conversation, 4, 5, 14, 17, de abril de 1951, file 411.32 e 732.13, State/Washington/Arshives.
18. Getúlio Vargas para João Neves, 11 Abril 1951. Documentos de Vargas.
19. Santiago Dantas para Sá Freire Alvim. Abril de 1951. Documentos de Santiago Dantas, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.
20. Bohan para J.W.F. Dulles, op. cit.; João Neves para Vargas, 11, 13 de junho de 1951. Documentos de Vargas.
21. *Development of Brazil,* p. 70.
22. A respeito da missão de Goes Monteiro aos Estados Unidos e da relutancia do Departamento de Estado a negociar com ele, ver: Jonhson para Acheson, 24 Agosto 1951, file 832.00, State/Washington/Archives. João Neves para Getúlio Vargas, 12, 17 e 18 de setembro de 1951, Documentos de Getúlio Vargas. Ha também uma série de documentos nesses dois arquivos, assim como nos documentos de Góes Monteiro no Arquivo Nacional a respeito dos aspectos militares da missão de Góis Monteiro. A respeito da Comissão Mista, Góes Monteiro considerou sua missão um fracasso. A respeito dos aspectos militares, os Americanos ficaram desapontados.
23. Horacio Lafer para Getúlio Vargas, 14 de setembro de 1951. Docs. de Vargas.
24. *Development of Brazil,* p. 70.
25. Horácio Lafer para Getúlio Vargas, 4 de dezembro de 1951. Docs. de Vargas.
26. Eugene Black para Horacio Lafer, 4 Dezembro 1951. Documentos de Vargas.
27. Thomas Skdimore, *"Politics in Brazil,* 1930-1964: an experiment in Democracy. London and New York, Oxford Univesity Press, 1967. pp. 94-96. (Existe tradução brasileira com o titulo *"De Getúlio a Castelo"*); Monica Hirst, *Ação e pensamento da Política Externa Brasileira: o Segundo Governo Vargas.* Fundação Getúlio Cargas, CPDOC, 1982.
28. De Ed. Miller para Bohan, op. cit.; entrevista com Roberto Campos, 18 junho 1986. Campos se referiu a Knapp como "a cold fish".
29. Skidmore, pp. 98-100; Peter S. Smith. *Oil and politics in Modern Brasil.* Toronto, Macmillan, 1976.
30. Apezar de não ter o Departamento de Estado se oposto dramaticamente ao projeto da Petrobrás, à medida que o projeto caminhava no Congresso e se tornava mais monopolista e nacionalista, a oposição se tomou mais dura e tornou-se uma das principais preocupações entre 1952 e 1951, quando se tornou claro que a Petrobrás tinha um enorme apoio popular e que o Brasil não estava disposto a adotar o que o Embaixador J. S. Kemper chamava "a more sensible oil policy" (uma política de petróleo mais sensata").
31. Skidmore, 99-100. O discurso de Getúlio Vargas aparece no livro *O Governo Trabalhista,* II, p. 65-77.
32. Skidmore, 99-101.
33. Johnson para Ed. Miller, 5 Janeiro 1952. *FRUS,* 1952-1954. Vol. IV, pp. 572-573.

34. *Ibid,* João Neves para Lourival Fontes, 31 Janeiro 1952. Documentos de Getúlio Vargas.
35. Johnson para Ed. Miller, 11 de março e 8 de maio de 1952, *FRUS,* 1952-1954, Vol. IV, pp. 574-577.
36. Johnson para Ed. Miller, 9 maio 1952, *Ibid.,* pp. 577-578.
37. Skidmore, pp. 94-95; Entrevista com Lucas Lopes, 12 março de 1986. Os planos para a criação do BNDE podem ser encontrados nos Documentos de Getúlio Vargas, no CPDOC, GV 52 06 28.
38. Johnson para Miller, 8 de maio de 1952, op. cit., Miller para Santiago Dantas, 8 de maio de 1952, ambos nos documentos de Miller e de Santiago Dantas; Sam Pope Brewer, "Brazil may soften export law", *"New York Times,* 1 maio de 1952.
39. Lafer para Vargas, 4 junho de 1952; Moreira Salles para João Neves, 4 junho 1952, Documentos de Vargas; Export-Import Bank of Washington, *Fourteenth Annual Report to Congress,* Washington, 1952. pp. 15-18.
40. Miller para Johnson, 31 de maio dd 1952, *FRUS,* pp. 580-583; Valentim Bouças para Lafer, duas cartas, sem data, acham-se nos Documentos de Vargas, CPDOC, GV 52 05 26; Bouças para Vargas, 8 de junho 1952, Documentos de Vargas.
41. Johnson para Bohan, 4 junho 1952; *FRUS,* pp. 583-584; João Neves para Vargas, 19 junho 1952, Documentos de Vargas; Knapp para Bohan, 24 janeiro 1952, file 411.3231, State/Washington/ Archives; Miller para Battle, 19 junho 1952, Acheson Papers.
42. Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State department,* New York, Signet Books, 1969. pp. 666-670. Entrevista com Roberto Campos, 18 junho 1986. Entrevista com Cleantho de Paiva Leite, 6 junho 1986.
43. Resumo da Reunião realizada no Palacio do Catete, Rio de Janeiro, 5 julho 1952, *FRUS,* pp. 587-595. Entrevista com Roberrto Campos.
44. *Diário do Congresso,* 4 agosto de 1952.
45. Bohan para o Departamento de Estado, 29 de agosto de 1952 (inclusive Glaesner para Bohan, 27 agosto 1952), Documentos de Oswaldo Aranha, FGV/CPDOC. O fato de que Oswaldo Aranha tinha essa carta pode ser significativo pois, um ano depois, quando sucedeu Lafer no Ministerio da Fazenda, Aranha estabeleceu o sistema de taxas multiplas de cambio recomendado por Glaesner.
46. Export-Emport Bank, *Fifteenth Annual Report to Congress,* pb. cit.; Ata da 197*a*. Reunião do National Advsry Council on International Monetary and Financial Probles, realizada em Washington, 10 outubro 1952, *FRUS,* pp. 595-599.
47. João Neces da Fontoura para Vargas, 19, 21 de Novembro e 2 de Dezembro de 1952, Documentos de Vargas; Oswaldo Aranha para Danton Coelho, 4, 17 e 22 Dezembro 1952; Walther Moreira Salles para Lourival Fontes, 10 de outubro de 1952, Documentos de Vargas.
48. Hermes Lima para Lourival Fontes, 5 de novembro de 1952. Documentos de Hermes Lima FGV/ CPEDOC; Walder Lima Sarmanho para Vargas, 21 de janeiro de 1953, Documentos de Vargas.
49. Bohan para J.W.F. Dulles, op. cit.; Export Import Bank, *Fifteenth Annual Report* to Congress, op. cit.; Memorandum of conversation, Departamento de Estado, 6 de maio de 1952, file 611.32, State/Washington Archives; Entrevista com Juracy Magalhães, 15 de julho de 1986. É interessante que durante a entrevista e no memorando, Juracy Magalhães disse que nunca teve fé na Comissão Mista e que era contrário à sua concepção. O total de empréstimos do EXIMBANK durante 1952 para o Brasil foi de 156,6 milhões de dólares; os projetos recomendados pela Comissão Mista receberam 81,6 milhões de dólares. O total dos empréstimos do Banco Mundial para o Brasil foi de 37,5 milhões de dólares, tudo para projetos da Comissão Mista.
50. Memorandum de Conversação do Departamento de Estado, 12 de janeiro de 1953. *FRUS* pp. 602-605.
51. Thomas Mann para Johnson, 21 de janeiro de 1953, post file, Rio de Janeiro.
52. Robert Terrill para Johnson, 21 de janeiro de 1953, post file, Rio.; Ladd para Bohan, 22 janeiro 1953, file 832/00, State/Washington/Archives.
53. Bohan para Johnson, 30 janeiro 1953, post file/Rio.; Bohan para Mann, 29 de janeiro de 1953., Bohan Papers.
54. H. Johnson para o Departamento de Estado, 3 de fevereiro de 1953, file 832.00 State/Washinfton/ Archives; *Ultima Hora,* 3 de fevereiro de 1953.
55. Vargas para Eisenhower e Eisenhower para Dulles, varias cartas nos Documentos de Vargas, 02 02/1.
56. Mann para Dulles, 20 de fevereiro de 1953, *FRUS,* pp. 607-608; Conversas telefonicas de John Foster Dulles, Reel 1, 187-191 e Reel 8, 70, 717, John Foster Dulles Papers, Dwight Eisenhower Library; Dwight Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953-1956.* Garden City, New York, Doubleday Co., 1963.
57. Conversa telefonica de J.F. Dulles, Reel 1, 190, Dulles Papers; Simon G. Hanson "The end of the

good neigbor Policy", *Interamerican Economic Affairs.* Vol. 6, Nº 2, 1953. pp. 3-49. O artigo de Simon Hanson é uma crítica muito forte dos primeiros três meses do governo Einenhower. Hanson era tambem nuito influente através das sus *"Hanson's Latin American Letter,* uma publicação periodica da qual vários exemplares estão nos arquivos de Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha e Ernani do Amaral Peixoto, na Fundação Getúlio Vargas. (CEPDOC)

58. Bohan para J.W. Foster Dulles, op. cit.; Memorandum do Departamento de Estado, Cottrell para Atwood, 6, 9 e 12 março 1953, file 732.5, State Washington/Arvhives.
59. João Neves para Getúlio Vargas, 16 abril 1953, Documentos de Vargas; Johnson para João Neves, 14 de abril de 1953, Documentos de Vargas, Cottrell para Atwood, 6 maio 1953, file 732.5, State/Washington/Archivesves; Johnson para o State Department, 27 de abril de 1953, *FRUS,* 609-611. Bohan para Atwood, 5 maio 1953, ibidem, po. 611-612.
60. Vargas para Eisenhower, sem data, entregue por Alzira Vargas e Ernani do Amaral Peixoto, GV 53 02 02, Documentos de Vargas; Alzira para Vargas, 24 de abril de 1953, Documentos de Vargas.
61. W.J. Mowilliams para W.J. Hopkins, 8 maio 1953, Whitman Files, International Series, Box 4, D. Eisenhower Papers, Eisenhower Library; Dulles para a Embaixada no Rio, 8 de maio de 1953, *FRUS* a, 613-616.
62. *Correio da Manhã,* 31 de maio 1953 e 5 de junho de 1953; Terrill para o State Department 3, junho de 1953, post file/Rio; *Diário do Congresso,* 3 junho de 1953. Quando a notícia foi publicada, o Embaixador Jonhson já tinha sido transferido e demitido.
63. Skdimore, pp. 112-14; Maria Celina Soares d'Araujo, *O Segundo Governo Vargas, 1951-1954.* Rio, Zahar Editores, 1982. pp. 113-122. Maria Celina provavelmente não está totalmente de acordo com a minha interpretação.
64. Walmsley para o State Department, 19 de junho de 1953, post/file Rio; Dulles para a Embaixada no Rio de Janeiro, 23 junho 1953, post/file; Bohan para o Departamento de Estado, 20 maio 1953, post/file; Bohan para o Departamento de Estado, 20 maio 1953, *FRUS,* pp. 616-X 621.
65. Sam Pope Brewer, "Brazilian way of Dr. Einsenhower", *New Yor-k Times,* 23 julho 1953; Milton Einsenhower *"The wine is bitter" the United States and Latin America",* Garden City, New York, Doubleda day p. 152.
66. Memorandum de Milton Eisenhower, 27 julho 1953. *FRUS,* p. 626-627.
67. Merwin Bohan Oral History Interview, Truman Libray; Bohan para J.W.F. Dulles, op. cit.; International Bank for Resonstruction and Development, *Supplement to the Eight Annual Report, 1954.* pp. 3-5.
68. *Estado de São Paulo,* "O fim melancolico da Comissão", 31 dezembro 1953; *Diario de Notícias,* "A Comissão Mista", 3 fevereiro 1954; *Correio da Manhã* "Experiência decisiva", 24 janeiro 1954.
69. J.W.F. Dulles, "Post Dictatorship Brazil", 1945-1964", in Eric N. Blaknaff, ed., *New Perspectives in Brazil,* Nashville, Vanderbilt University Press, 1966. pp. 21-24; Entrevista com Lucas Lopes, pop. cit. Apezar de que Eisenhower e Dulles começaram a modificar as políticas de ajuda e de empréstimo desde 1954, somente em 1959 quando a Revolução cubana trouxe a guerra fria para o Hemisfério Ocidental essa tendencia foi acelerada. A respeito das políticas do governo Eisenhower em matéria de comércio, ajuda, empréstimos, etc., ver Burton U. Kaufman, *Trade and aid: Eisenhower's Foreign Economic Policies, 1953-1961.* Baltimore, John Hopkins University Press, 1982.
70. Memoramdum, "Relações entre o Brasil e os Estados Unidos, em junho de 1953", por Santiago Dantas, Documentos de Santiago Dantas, Caixa 3; Memorandum, "Trecho de carta do Departamento do Estado", sem assinatura, Documentos de Vargas, GV 53 03 00/21.
71. A respeito das relações entre o Brasil e os Estados Unidos deurante o governo Castelo Branco: Jan Knippers Black, *United Stares Penetration of Brazil.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 1977. O mito da relação especial" parece afetar os formuladores da política (policy makers) pelo menos em declarações públicas — mais do que os pesquizadores e, atualmente, mais os americanos do que os brasileiros.
72. Essa nova atitude aparece claramente num documento de autoria do financista conservador Valentim Bouças com o título: "Resumo das respostas de Valentim F. Bouças sobre o andamento dos projetos finais da Comissão Mista Brasil — Estados Unidos", 4 de agosto de 1954, Documentos de Vargas. Valentim Bouças sugeria vincular o apoio do Brasil aos Estados Unidos nas Nações Unidas e na OEA ao financiamento de projetos específicos, uma tatica que Juscelino Kubitschek também tentou utilizar.
73. Stanley Hilton, op. cit. Embora eu concorde com Stanley Hilton em que o sentimento de uma relação especial acabou nos anos cincoenta, eu não concordo com a opinião dele de que isso tenha sido uma coisa terrível, ou que essa conciencia só tenha ocorrido no fim da década. Na verdade, a política externa do Brasil na Conferência de Washington (março de 1951) e nas negociações a respeito de participação na Guerra da Coreia mostrava um afastamento muito claro dessa noção de

"relação especial" que foi trazida de volta somente pela Comissão Mista e pelas iniciativas pessoais de João Neves da Fontoura. Essa relação especial, quando existiu, era basicamente desigual, e assim qualitativamente diferente a relação por exemplo, entre os Estados Unidos e a Grã Bretanha ou entre Estados Unidos e Israel que, apesar das diferenças de poder, sempre conseguiram negociar com os Estados Unidos como "parceiros iguais" devido à intensa atividade de "lobby" e as ligações sentimentais.

RELAÇÕES EXTERIORES E CONSTITUIÇÃO

Paulo Roberto de Almeida*

Assistiu-se nos Estados Unidos, nas duas últimas décadas, a uma reafirmação do papel do Congresso nos temas de política externa e de relações internacionais, processo em parte motivado pela crise política provocada pela Guerra do Vietnã e pela perda de legitimidade do Executivo em conseqüência do escândalo de Watergate.

No Brasil, após a experiência de amplo controle legislativo durante o Império, ocorreu um progressivo esvaziamento das funções de fiscalização e de elaboração de diretrizes políticas para as relações exteriores do País. A diminuição acentuada da participação do Legislativo na formulação e no controle da política externa foi ainda mais agravada pelo reforço do Executivo em fases de dominação autoritária.

O período atual, marcado tanto pela crise do setor externo da economia, em suas dimensões financeiras, como pelo reordenamento constitucional do País, tende a favorecer a recuperação do papel do Legislativo no processo decisório em política externa, notadamente através de um controle mais estrito da processualística constitucional dos atos internacionais. A recuperação da competência congressual nesse terreno não se esgota porém no âmbito constitucional, mas deve igualmente implicar na preparação adequada dos parlamentars e na crescente especialização do staff congressual.

— * * * —

"O controle das relações exteriores nas democracias modernas cria uma nova e urgente necessidade de [desenvolver a] educação popular nos assuntos internacionais".[1] Assim começava o artigo de Elihu Root no número inaugural da revista *Foreign Affairs*, no outono de 1922. A tese de Elihu Root, então o mais eminente estadista norte-americano, era simples: já que, numa democracia, o povo é responsável pelo controle e pela condução da política externa [*control and conduct of the foreign policy*] ele deveria ser instruído na matéria [*should learn the business*]. O ex-Secretário de Defesa de McKinley e ex-Secretário de Estado de Theodore Roosevelt escrevia ainda sob a influência da *"open diplomacy"* inaugurada por Woodrow Wilson. Mas, o próprio Wilson, que tinha começado sua vida pública advogando um maior controle parlamentar sobre os assuntos do Estado — seu livro *Congressional Government* é de 1885[2] — deixou o cargo presidencial em 1921 amplamente frustra-

* Mestre em Economia Internacional e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas; Professor de Sociologia Política na Universidade de Brasília e no Instituto Rio Branco.

do pela recusa do Senado em ratificar o Tratado de Versalhes, que trazia em seu bojo o acalentado projeto da Liga das Nações.[3]

Os Estados Unidos ingressavam então numa era isolacionista que só seria rompida pelo ataque a Pearl Harbor, que alterou também radicalmente o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo norte-americanos em matéria de política externa pelas três décadas seguintes.[4] A *imperial Presidency* em termos de relações internacionais só seria revertida com o terrível choque provocado pela Guerra do Vietnã, que introduz um novo padrão na postura internacional do Congresso norte-americano.[5] Seja como for, a recomendação do velho Elihu Root parece ter deitado fundas raízes no sistema constitucional norte-aemricano, abrindo caminho para que o público em geral e os representantes políticos em especial passassem a *know better* e a se interessar mais de perto pela complexa problemática das relações internacionais. Já na própria época de Root, um diplomata norte-americano publicava um instrutivo livro sobre a necessidade de maior "transparência" na formulação e na execução da política externa, ressaltando a participação congressual nesse processo.[6] A criação do *Council on Foreign Relations* representa, de certo modo, um passo no sentido da *popular diplomacy* advogada por Root, ainda que esta não tenha se tornado tão *open* quanto o pretendido por Wilson. Ainda assim, depois de várias décadas de predominância do Executivo na elaboração e na implementação da política externa norte-americana — em parte explicável por um inteiro período de crises contínuas: depressão, conflito mundial, guerra fria — o Congresso voltou a reafirmar-se gradativamente no campo das relações exteriores, inclusive ao ponto de paralisar a iniciativa presidencial em determinadas ações externas.

No Brasil, a evolução histórica parece ter adotado o caminho inverso, ou seja, a de uma crescente dimunição do papel do Parlamento e dos grupos de interesses na condução da política externa do País. Como demonstrou o Professor Amado Cervo em seu admirável trabalho de pesquisa histórica, durante o Império coube ao Parlamento um papel preponderante nas orientações e iniciativas tomadas pela diplomacia brasileira, não apenas do ponto de vista de sua influência política, mas igualmente no sentido do redirecionamento de determinadas linhas da política externa imperial.[7] A República, ao contrário, agiu no sentido do distanciamento cada vez maior do corpo representativo das decisões executivas em matéria de relações exteriores do Brasil. É verdade que tal tendência não resulta apenas da vontade política dos mandatários de plantão, mas deriva do próprio processo de modernização social e política da nação, que acarreta, paralelamente, a marcha irresistível da burocratização das instituições governamentais.

No campo da política externa, a profissionalização dos quadros diplomáticos e a abertura da carreira aos méritos podem ter funcionado não apenas como poderosas alavancas de democratização social, mas também como fatores inibidores da "osmose" que a instituição parlamentar sempre manteve com a instituição diplomática nas sociedades elitistas. Até as primeiras décadas deste século, praticamente todas as Chancelarias dos grandes países ocidentais eram dominadas por personalidades oriundas das chamadas *ruling classes*, que também enviavam representantes ao Parlamento. O poder das classes tradicionais — especialmente das famílias cuja riqueza era ligada à propriedade fundiária — sobre o funcionamento das Chancelarias das principais nações européias era tão completo que o historiador "revisionista" Arno Mayer prefere apontar os fatores de *atraso*, ligados à persistência do "feudalismo", e não os supostos fatores de *progresso*, derivados da nova civilização capitalista e burguesa, como os verdadeiros responsáveis pelo desencadeamento da primeira Grande Guerra, que devastou o continente e arruinou definitivamente a hegemonia européia sobre os negócios do mundo.[8]

Durante o período imperial, a diplomacia brasileira pode não ter sido nem muito

open, nem suficientemente *popular*, segundo os requisitos apontados por Root, mas parece ter contado com um grau razoável de controle parlamentar para tornar-se representativa dos interesses da Nação como um todo. "A forma que o controle legislativo do Executivo toma numa nação depende prioritariamente do quadro constitucional, mas evolui a partir dele, com o desenvolvimento histórico e as tradições do Legislativo e do sistema político".[9] Como demonstrou o historiador Amado Cervo, o papel exercido pelo Parlamento brasileiro sobre a política externa, durante o Império, incidiu em três direções:

"O Parlamento desempenha, primeiramente, uma função de controle direto das relações externas, através da lei, seu instrumento próprio de ação. (...) Em segundo lugar, compete ao Parlamento vigiar e fiscalizar precisamente o desempenho dos agentes das relações exteriores, buscando, em princípio, julgar sua adequação ou não com o interesse nacional em jogo ou, pelo menos, com aqueles de determinados segmentos da sociedade. A função do Parlamento, sob este aspecto, independe da elaboração da lei, porque se define através da crítica, do posicionamento e das atitudes tomadas diante dos fatos, podendo induzir mudanças no desempenho dos referidos agentes. Quando o debate amadurece, sob a influência da reflexão, da experiência e do estudo, atinge-se o terceiro nível da atuação parlamentar: a geração de idéias, de teorias e doutrinas, ou seja, o nível de elaboração do pensamento político, que se consubstancia em diretrizes de política externa. (...) O Parlamento brasileiro exerceu as três funções acima descritas, durante o século da monarquia."[10]

Mais do que o regime político republicano, a centralização de poderes operada pelo aparelho executivo do Estado e a já citada profissionalização e crescente especialização da carreira diplomática progressivamente alijaram o corpo representativo do processo decisório em política externa. O impacto das relações exteriores do País na atividade político-partidária e nos debates correntes no Parlamento também tornou-se substantivamente menos importante à medida em que gerações de políticos treinados apenas em temas domésticos foram substituindo os velhos próceres educados na Europa e dotados de educação cosmopolita. Como bem disse Gilberto Amado a propósito da escolha dos representantes "populares" na primeira República, "as eleições eram falsas, mas a representação era verdadeira", querendo significar com isso a relevância assumida pela participação no Parlamento de homens dotados de inegáveis qualidades pessoais e intelectuais, mas desprovidos, sem o recurso à "fraude eleitoral", de condições políticas para a obtenção "normal" de um mandato eletivo. Finalmente, as experiências autoritárias inauguradas respectivamente pelo golpe do "Estado Novo" de novembro de 1937 e pelo movimento civil-militar de março-abril de 1964 contribuiram, em larga medida, para o afastamento do corpo representativo do do processo decisório em política externa, confirmando talvez o padrão "usual" do relacionamento Executivo-Legislativo no contexto latino-americano em matéria de relações exteriores.

Com efeito, como indica o Professor José Francisco Rezek, *"c'est une réalité assez connue que les parlements en Amérique Latine n'ont pas de compétences autonomes ou dynamiques en ce qui concerne la conduite des relations internationales: leurs compétences impliquent comme substance le contrôle des actes du Pouvoir Exécutif, et ne sont exercées que d'une façon accessoire, en présupposant toujours l'initiative ou l'action préalable des Gouvernements"*.[11] A autonomia e o dinamismo do Parlamento em matéria de política externa dependem prioritariamente, como se disse, do quadro constitucional existente, mas a existência de mecanismos informais de controle e de supervisão pode igualmente complementar as determinações constitucionais nesse campo. No Brasil, como se sabe, os partidos políticos de um modo geral e o Legislativo em especial sempre se caracterizaram por reduzido coeficiente de abertura internacional, o que fez com que o pên-

dulo da política externa pendesse sempre para o lado do Presidente e da burocracia especializada.

A política externa sempre foi uma área de preocupação relativamente secundária na reflexão teórica e na prática corrente da maior parte dos partidos políticos republicanos.[12] A experiência institucional brasileira nessa matéria confirma que, tanto no regime pluripartidário de 1946 como no período bipartidista inaugurado em 1966, os partidos políticos mantiveram-se ou foram mantidos à margem do processo decisório na área da política externa. Por outro lado, sem que tivessem sido alterados, substancialmente, os dispositivos constitucionais regulando a participação congressual no controle das relações internacionais do País, observou-se, durante o regime de 1964, uma notável redução do papel do Parlamento enquanto arena política de debates e de formulação de opiniões sobre o curso adotado pelas relações exteriores do Brasil. Ao contrário, apesar da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ter realizado acréscimo da expressão "atos internacionais" ao Art. 44, I, do texto constitucional vigente, que regula a competência exclusiva do congresso Nacional para resolver definitivamente sobre os tratados e convenções internacionais celebrados pela Presidente da República, persistiu a prática, pelo Executivo, dos acordos em forma simplificada, e excluídos, desse fato, da necessária apreciação legislativa.[13]

A transição, a partir de 1979, de um sistema bipartidário imperfeito — isto é, deformado pela imposição de um partido artificialmente dominante, impedindo a alternância no poder — para um regime de pluralismo moderado, significou, na vida político-partidário do País, uma maior latitude institucional para a discussão dos temas de política externa no âmbito do Congresso. O encerramento do chamado "ciclo militar" no processo político nacional representou, ao mesmo tempo, a volta, ao cenário político brasileiro, do velho estilo de negociações inter-partidárias nas diversas esferas da estrutura de poder, o que pode vir igualmente a repercutir sobre a comunidade da política externa.

A persistência provisória de um multipartismo exagerado pode obscurecer os contornos exatos do novo sistema partidário em formação, mas confirma, indiretamente, esse fato novo do cenário político: a organização política da sociedade passa necessariamente pelos partidos políticos. O atual período de transição político-partidária deverá arrastar-se bem além do processo de reordenamento constitucional do País, recentemente inaugurado, suprimindo e fazendo desabrochar Partidos durante pelo menos mais dois escrutínios gerais depois das eleições à Constituinte de 15/11/86. Qualquer que seja o cenário que emergirá dos atuais alinhamentos ideológicos e regionais em torno das formações existentes ou potenciais, o sistema político brasileiro tornou a apresentar-se sob sua feição pluralista, e a competição política se dará essencialmente nos terrenos partidário e eleitoral. Assim, ainda que a estrutura do processo decisório em matéria de políticas públicas tenda a preservar as fronteiras atuais entre atores executivos — Presidência, Gabinete ministerial, burocracias especializadas — e não-executivos — Congresso, Partidos, comunidade empresarial, sindicatos, Igreja, Imprensa, etc. — os grupos politicamente organizados, e em primeiro lugar os partidos políticos, ganham em relevância e capacidade de intervenção em direção do Estado.[14]

É nesse contexto que deve ser examinada a questão da política externa e das relações exteriores do Brasil em face do reordenamento constitucional do País. Deve-se notar, antes de mais nada, que a persistência de séria crise no setor externo, econômico e financeiro, do País, não deixará de incidir diretamente nos debates políticos que serão travados no âmbito do Congresso Constituinte, prevendo-se mesmo uma atenção inusitada aos temas ligados às relações internacionais do Brasil e à forma de sua inserção no sistema econômico mundial. Em nenhum outro processo constituinte brasileiro — salvo talvez no de 1823, mas frustrado, como se sabe, pela intervenção autoritária de D. Pedro I — o setor externo esteve

tão presente: as opções de política econômica e de postura internacional do Brasil com que se defrontarão os constituintes de 1987 afiguram-se cruciais.

O Congresso Constituinte de 1987, à diferença das Assembléias Constituintes de 1891 e de 1934, mas de forma semelhante à experiência de 1946, trabalhará sem um anteprojeto oficial, a despeito mesmo da existência de um "Anteprojeto Constitucional" elaborado, a pedido do Executivo, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.[15] É muito provável, porém, que dada sua abrangência temática e suas inovações em matéria de organização dos poderes, o texto elaborado pela chamada "Comissão Afonso Arinos" venha a servir de "caderno de consultas" aos constituintes individuais, quando não de fonte oficiosa de referências aos diversos grupos de trabalhos que não deixarão de constituir-se no Congresso Constituinte. Nessa condição, os dispositivos relativos às relações internacionais do Brasil inscritos nesse Anteprojeto Constitucional são suscetíveis de virem a integrar a nova Carta Magna do País, merecendo, como tal, uma reflexão específica.

Uma primeira questão que se coloca é a do sistema de Governo, que dependerá evidentemente da corrente política predominante no Congresso Constituinte — presidencialista ou parlamentarista — mas que o Anteprojeto Constitucional pretende que seja híbrido, combinando dispositivos de ambos os sistemas, numa caracterização que ficou conhecida como "dualismo de complementaridade". Admitindo-se que esse "parlamentarismo presidencialista" venha a ser adotado sob uma forma mais ou menos mitigada, a principal conseqüência para o sistema político será a de aumentar a competência congressual em todos os níveis da atividade política institucional, introduzindo portanto a co-responsabilidade no processo decisório. A estrutura do processo decisório (*decision-making process*) ao nível do sistema de Governo ficaria nesse caso dividida entre quatro instâncias de poder: o Presidente, o Conselho de Ministros, o Conselho de Estado e o Congresso Nacional, cada qual com suas respectivas competências e atribuições constitucionais, mas coexistindo certa partilha de responsabilidades no nível do processo de elaboração legislativa. A necessidade de aprovação do Gabinete ministerial pela Câmara dos Deputados e a introdução da moção de "censura", de competência exclusiva do Congresso Nacional — sendo a moção de "confiança" de iniciativa do próprio Presidente do Conselho de Ministros — confirmam o papel relevante do corpo legislativo no processo de decisão política.

O regime de co-responsabilidade previsto no Anteprojeto Constitucional não deixará de afetar as competências respectivas do Presidente da República e do Congresso Nacional em matéria de relações exteriores, como se verá a seguir. Cabe, no entanto, mencionar a inovação introduzida pela Comissão fazendo figurar na abertura do Anteprojeto um capítulo que procura fundamentar os princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro. Ao lado da forma democrática do Estado, o artigo inaugural enfatiza a preocupação social ("promoção da pessoa") e a vocação pacifista do País ("convivência pacífica com todos os povos"). A contribuição original da Comissão, vinculada aos mesmos objetivos, consistiu em alinhar em dois artigos desse capítulo as diretrizes básicas das relações internacionais: estas se fundamentam, principalmente, na defesa dos direitos humanos, no respeito ao princípio da autodeterminação dos povos e numa vigorosa opção pacifista. O repúdio a todo tipo de violência é reforçado pela explícita condenação da tortura e do terrorismo.

No que se refere mais especificamente à processualística constitucional dos atos internacionais, o Anteprojeto manteve tal qual a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, relativa à competência (que deixa de ser "privativa") do Presidente da República para "firmar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional", mas ampliou a competência (que permanece "exclusiva") do Congresso Nacional para "resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais, *inclusive os executivos, ou qualquer de suas alterações*". Evidencia-se,

assim, a preocupação em sanar o sério problema de ordem constitucional e política que se criou com interpretações divergentes sobre a abrangência precisa do controle legislativo dos atos internacionais, tolhendo-se ao Executivo a possibilidade de subtrair os acordos "de forma simplificada" à apreciaão do Legislativo.

Mais importante, porém, introduziu-se no mesmo Artigo a competência exclusiva do Congresso para "autorizar e aprovar empréstimos, operações, acordos e obrigações externas, de qualquer natureza, contraídas ou garantidas pela União.... pelas entidades de sua administração indireta ou sociedades sob seu controle, *os quais só vigorarão a partir da data do decreto legislativo de sua aprovação".* Pretende-se, com isso, corrigir a prática adotada pelo Executivo consistindo em dispensar a referenda dos contratos de empréstimos externos pelo Congresso Nacional, matéria amplamente suscitada por ocasião dos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional em 1983. Independentemente da abrangência que se venha a dar aos dispositivos da próxima Carta constitucional relativos a esse tipo de operação financeira, mais do que um debate constitucional, está-se, aqui, em face de uma clara questão política, um clássico conflito de competência entre dois poderes do sistema político. Em ambos os preceitos inovadores introduzidos pela Comissão Constitucional fica evidente a vontade de atribuir-se ao Congresso um papel prepoderante no controle das relações internacionais, políticas e econômicas, do Brasil. Se acrescentarmos outro dispositivo original, que estipula que "os Ministros de Estado *respondem perante o Congresso Nacional* pelos atos praticados na gestão de sua pasta", completa-se o que se pode caracterizar como um "cerco congressual" à independência política do Executivo, o que não deixará de incidir igualmente na condução da política externa.

Com efeito, a questão central que se coloca do ponto de vista das relações internacionais do País é a de que o Congresso passa a integrar a estrutura mesma do processo decisório, ampliando consideravelmente seu poder de controle sobre o fluxo corrente das atividades de política externa, em seu sentido mais amplo. Independentemente dos dispositivos constitucionais que venham a ser adotados, uma larga fração dos controles que se pretende impor ao Executivo dependerá, contudo, da própria capacidade do Congresso em acompanhar adequadamente o desempenho da comunidade de política externa, através de suas comissões especializadas e por meio de um staff devidamente preparado.

O novo padrão de relacionamento entre os poderes no campo da política externa ultrapassa assim o âmbito meramente legal-constitucional para projetar-se no campo sociopolítico. Como afirmou um especialista norte-americano na matéria, *"codetermination in foreign policy has its advantages, but few would deny that it complicates the making of foreign policy".*[16] Deve-se, de todo modo, partir da premissa de que o Congresso Nacional, em qualquer hipótese, afirmará seu papel na política externa do Brasil e que o sistema político deverá adaptar-se a essa nova realidade. *"The critical question, then,"* prossegue o mesmo autor, *"is not wether the executive should be stronger or the congressional role be reduced, or vice-versa, but how each can be strengthned to carry out their respectives roles and to best meet the challenges facing... foreign policy".*[17]

O "requisito para o sucesso de uma diplomacia popular", nos termos do velho Elihu Root, passa, necessariamente, no Brasil, pelo reforço do papel do Congresso no processo decisório externo. A postura já era endossada desde 1983 por um parlamentar tão clarividente como o Senador Marco Maciel:

"Entendo que a presença contínua e proba do Congresso Nacional no processo das tratativas internacionais se impõe cada vez mais e decorre do exercício de suas funções de acompanhamento, de fiscalização e de controle da ação governamental, em face da posição de que agora desfruta o Brasil no cenário mundial. Essa presença e essa participação resultam, ademais, do fato de ser o Congresso, na moderna sociedade democrática que estamos

construindo, o Poder representativo por excelência. Ele é, por tudo isso, o forum de todos os interesses da Pátria, o cenáculo de estudos e informações sobre todos os problemas nacionais. (...) A diplomacia deve ser constantemente ampliada na base da legitimidade, que se traduz, evidentemente, em maior autoridade da ação externa. É essencial, pois, a função do Legislativo – legitimador por excelência."[18]

Notas

1. Elihu Root: "A Requisite for the Success of Popular Diplomacy" in Hamilton Fish ARMSTRONG (ed): *The FOreign Affairs Reader* (new York: Council on Foreign Relations, 1947), 1-9, cf. p. 1. Sessenta e cinco anos depois, o conselho de Elihu Root ainda parece adequado.
2. Ver o artigo de David M. Abshite, "Foreign Policy Makers: President vs. Congress' in David M. ABSHIRE e Ralph D. NURNBERGER (eds): *The Growing Power of Congress* (Washington: The Center for Strategic and International Studies, 1981), 21-114, cf. p. 23.
3. Cf. Charles P. WHALEN, Jr.: *The House and Foreign Policy – the Irony of Congressional Reform* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1982), p. 11.
4. Idem, p. 12.
5. Na verdade, foi o Congresso quem terminou com a Guerra do Vietnã, notadamente através da instituição do *veto legislativo* a determinadas iniciativas presidenciais em matéria de política externa; por trás desse desenvolvimento há o crescimento do staff congressual, um verdadeiro exército de experts que contesta e desafia as posições assumidas pela Casa Branca e pelo Departamento de Estado. Ver Thomas M. FRANCK e Edward WEISBAND: *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979).
6. Ver C. Dewitt POOLE: *The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions* (New Haven: Yale University Press, 1924).
7. Amado Luiz CERVO: *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores, 1826-1889* (Brasília: Editora Univeridade de Brasília, 1981). O processo decisório, em política externa, resultava, como demonstrou o Prof. Cervo, da interação de quatro poderes: o imperador, o gabinete (incluindo a diplomacia), o Conselho de Estado e o Parlamento.
8. Ver Arno J. MAYER: *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War* (London: Croom Helm, 1981).
9. Cf. Joseph HARRIS: *Congressional Control of Administration* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973), p. 280.
10. Cf. CERVO: *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores*, op. cit., s.p., vide "Introdução".
11. Cf. José Francisco REZEK: *La Conduite des Relations Internationales dans le Droit Constitutionnel Lationaméricain* (Thèse pour le Doctorat de L'Université de Paris, 1970), p. 59.
12. Ver, a propósito, Paulo Roberto de ALMEIDA: "Partidos Políticos e Política Externa", *Revista de Informação Legislativa* (23:91:Jul-Set 1986:173-216).
13. A referência obrigatória sobre a questão é a Tese de Mestrado do internacionalista Antonio Paulo Chachapuz de MEDEIROS: *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais* (Porto Alegre: L&PM-Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983), *cf. pp. 172-175.* Ver também do mesmo autor, "O Controle Legislativo dos Atos Internacionais", *Revista de Informação Legislativa* (22:85:Jan-Mar 1985:205-232).
14. Cf. ALMEIDA: "Partidos Políticos e Política Externa", op. cit., pp. 211-2.
15. ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL (Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto 91.450, de 18/07/85), *Diário Oficial*, Suplemento Especial ao nº 185, 26 de Setembro de 1986, Seção I.
16. Cf. Hout PURVIS: "Legislative-Executive Interaction" in Hoyt PURVIS e Steven J. BAKER (eds): *Legislating Foreign Policy* (Boulder, Co.: Westview Press, 1984), pp. 1-12, p. 12.
17. Idem, loc. cit.
18. *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), 12 de maio de 1983, pp. 1650-1, citado em MEDEIROS: *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*, op. cit., p. 192.

Obras Citadas:

ABSHIRE, David M. e NURNBERGER, Ralph D. (eds): *The Growing Power of Congress* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1981).

ALMEIDA, Paulo Roberto de: "Partidos Políticos e Política Externa", *Revista de Informação Legislativa* (ano 23, nº 91, Julho-Setembro de 1986, pp. 173-216).

ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, *Diário Oficial*, Suplemento Especial ao nº 185, 26 de Setembro de 1986, Seção I.

ARMSTRONG, Hamilton Fish (ed): *The Foreign Affairs Reader* (New York: Council on Foreign Relations, 1947).

CERVO, Amado Luiz: *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores, 1826-1889* (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981).

FRANCK, Thomas M. e WEISBAND, Edward: *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979).

HARRIS, Joseph: *Congressional Control of Administration* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973).

MAYER, Arno J.: *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War* (London: Croom Helm, 1981).

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de: *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais (Porto Alegre:* L&PM-Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983).

———.– "O Controle Legislativo dos Atos Internacionais", *Revista de Informação Legislativa* (ano 22, nº 85, Janeiro-Março de 1985, pp. 205-232).

POOLE, C. Dewitt: *The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions* (New Haven: Yale University Press, 1924).

PURVIS, Hoyt e BAKER, Steven J. (eds): *Legislating Foreign Policy* (Boulder, Co.: Westview Press, 1984).

REZEK, José Francisco: *La Conduite des Relations Internationales dans le Droit Constitutionnel Latinoaméricain* (Thèse pour le Doctorat de l'Université de Paris, 1970).

WHALEN, Charles P.: *The House and Foreign Policy – the Irony of Congressional Reform* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1982).

CONTINUIDADE E MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

L.A. Moniz Bandeira

Quando o General Eernesto Geisel, durante seu mandato como Presidente da República (1974-78), denunciou o Acordo Militar com os Estados Unidos e assinou o Acordo Atômico com a República Federal da Alemanha, resistindo a todas as pressões do Departamento de Estado, a muitos pareceu que houvera significativa e profunda mudança na política exterior do Brasil. Na verdade, porém, aquelas atitudes se enquadravam na seqüência de um processo histórico, que, embora bloqueado e/ou distorcido durante algum tempo, compelia o Brasil não só a distanciar-se como também a contrapor-se aos Estados Unidos em suas posições internacionais. A doutrina do *pragmatismo responsável,* formulada na administração do General Ernesto Geisel e seguida pelo Governo do General João Batista Figueiredo (1979—), constituía o desdobramento natural da chamada *diplomacia da prosperidade,* que o Governo do Marechal Arthur da Costa e Silva (1967-1969) delineara, retomando, timidamente e, de certo, em outros termos e em novas condições históricas, a *política externa independente* dos Presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), no início da década de 60. A *política externa independente* traduzia entrão crescentes divergências com os Estados Unidos, cujos interesses econômicos e políticos se contrapunham aos esforços de desenvolvimento do Brasil e/ou tratavam de acoplá-los e dirigí-los, numa redivisão internacional do trabalho.

Tais divergências, condensadas na questão da prioridade do desenvolvimento economico, conforme o Brasil pretendia, sobre a segurança política e militar do Continente, que os Estados Unidos privilegiavam como forma de preservar sua hegemonia, já se manifestavam desde os governos do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e se aprofundaram durante o período do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). O impetuoso surto de industrialização do Brasil, àquela época, levou-o a reinvindicar, à medida que aspirava a definir sua própria identidade nacional como potência capitalista em expansão, a revisão das bases do relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. Com o lançamento da Operação Pan-Americana (1958) e a ruptura com o Fundo Monetário Internacional (1959), ao tempo em que reatava as relações comerciais com a União Soviética, o Presidente Juscelino Kubitschek demonstrou aos Estados Unidos que, no Brasil, "amadureceu a consciência de que não mais convém formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda incaracterística, um simples fundo de quadro"[1].

Esta tendência continuou a acentuar-se na curta gestão do Presidente Jânio Quadros, que manipulava a *política externa indepentente,* para fins de propaganda interna e de barganha com os Estados Unidos, explorando o caso de Cuba, onde a revolução, conduzida por Fidel Castro, se encaminhava no sentido do socialismo. As autoridades de Washington sabiam que Quadros apelava para o neutralismo, na política internacional, com o propósito de robustecer sua posição contra a esquerda brasileira, na batalha pela aplicação do programa econômico e financeiro[2], que o Fundo Monetário Internacional e as instituições de crédito dos Estados Unidos exigiam. Mas, receavam que ele, utilizando a política externa como ferramenta para resolver problemas domésticos, viesse a obter efeitos inesperados e, em tempo, desagradáveis[3]. Com efeito, Quadros fracassou, ao recnunciar à Presidência da República, em manobra que visava a desencadear uma crise institucional e coagir o Congresso a conceder-lhe poderes extraordinários, que lhe permitissem, voltando ao cargo, exercer a ditadura[4].

Com o malogro de Quadros, entretanto, a *política externa independente* não se modificou, apesar da oposição de seus Ministros militares, que tentaram impedir a ascensão do Vice-Presidente João Goulart, dirigente do Partido Trabalhista Brasileiro, ao Governo da República. Pelo contrário, ela ganhou ainda maior consistência, fundamentada na "consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspirava ao desenvolvimento e à emancipação econômica e à conciliação histórica entre o regime representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária"[5]. Goulart restabeleceu as relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas desde 1947, iniciou o intercâmbio comercial com a República Popular da China e continuou a repelir as pressões dos Estados Unidos para que apoiasse sanções contra Cuba. E as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, devido a múltiplos e complexos fatores de ordem interna e externa, se agravaram, criando as condições para o êxito do golpe de Estado, que, em 1964, interrompeu aquela evolução da política exterior.

O Governo do Marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967), instituído pelas forças que derrubaram Goulart da Presidência da República, promoveu então uma diplomacia de inspiração geopolítica, implementando a teoria das *fronteiras ideológicas* e da *eliminação das áreas de atrito* com os Estados Unidos, partindo do princípio de que, "no presente contexto de uma confrontação *bipolar,* com radical divórcio político-ideológico entre os respectivos centros, a preservação da Independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político"[6]. Castelo Branco diagnosticou nas pressões internas em favor do estatismo e das nacionalizações, como nos casos das concessionárias de serviços públicos, da política semimonopolista de minérios e de desestímulo aos capitais estrangeiros, os fatores de desentendimentos com os Estados Unidos, o que impunha, ao seu ver, "rápidas e, por vezes, difíceis mudanças em nossa política exterior"[7]. Por isto, paralelamente à liberalização da economia brasileira, seu governo rompeu relações diplomáticas com o de Cuba, enviou tropas para colaborar com os Estados Unidos na ocupação de São Domingos e advogou a criação de uma força interamericana para intervir em qualquer país do Continente. O princípio de que "o que é bom para o Estados Unidos é bom para o Brasil", segundo as próprias palavras do General Juraci Magalhães[8], então Embaixador em Washington e depois Ministro das Relações Exteriores, foi o que orientou a diplomacia brasileira no período imediatamente posterior ao golpe de Estado de 1964.

O Governo do Marechal Castelo Branco, na verdade, tentou a reedição da velha política de marchar *ao compasso de Washington,* proclamada por volta de 1914-15. Esta política, porém, espelhara apenas uma situação de complementaridade econômica, em que o Brasil dependia cerca de 60% a 70% das exportações de café e estas, em igual proporção, do

mercado norte-americano. E, mesmo durante aquele tempo, o Brasil nem sempre aceitou, pacificamente, a preponderância dos Estados Unidos, dos quais reclamou, quando necessário, certa reciprocidade em suas relações econômicas e políticas[9]. O Presidente Getúlio Vargas, por exemplo, empenhou-se para conservar a conexão com a Alemanha e, tendendo para o neutralismo até o início dos anos 40, explorou as contradições interimperialistas, que resultaram na Segunda Guerra Mundial, como forma de conquistar espaço internacional para o Brasil e, com a ampliação de sua margem de autonomia, garantir seus esforços de desenvolvimento. Depois do surto de industrialização nos anos 50; sustentado, principalmente, pela implantação da siderúrgica, seria muito difícel, portanto, restaurar uma política exterior que a evolução interna do País já superara. O Governo do Marechal Castelo Branco, além do mais, falhou em seu objetivo de atrair maior volume de investimentos norte-americanos, devido à recessão em que o Brasil mergulhara, e não pôde reverter o processo de estatização da economia, apesar das medidas que tomou para internacionalizá-la. Ao contrário do que pretendera, teve de aplicar recursos públicos, a fim de reativar a produção e superar a crise, como exigência também do crescimento demográfico que, a uma taxa de 3% a.a., aumentava a demanda de novos empregos.

O *alinhamento automático* com as diretrizes do Departamento de Estado não podia subsistir por muito tempo, uma vez que não correspondia, efetivamente, aos interesses e objetivos nacionais de um país que aspirava ao desenvolvimento e à emancipação econômica, isto é, de um país que aspirava a condição de potência, conforme a tradição ideológica, herdada do Império português e perpetuado, com maior vigor, pelo Estado brasileiro, como sua continuidade histórica.

Assim, quando o Marechal Artur da Costa e Silva investiu-se na Presidência da República, a política externa do Brasil começou outra vez a afastar-se das pautas ideológicas, que privilegiavam "coordenadas históricas, geográficas e culturais", como fundamento de sua "opção básica em favor do sistema democrático ocidental"[10] e reassumiu uma atitude de relativa confrontação com os países industrializados e de ativa solidariedade com as reivindicações do Terceiro Mundo. Como Carlos Estevam Martins observou, o Governo do Marechal Costa e Silva, "desde o primeiro momento, jogou por terra as linhas mestras da política anterior e substituiu-as por um elenco de concepções extremamente aparentado com o que teve vigência durante o Governo de João Goulart"[11]. Com efeito, a *diplomacia da posperidade*, delineada pelo Chanceler Magalhães Pinto "na convicção de que desenvolvimento e segurança são conceitos intimamente ligados, estando a segunda na dependência direta do primeiro"[12], restabeleceu de algum modo a ordem de prioridade dos princípios que orientaram as relações do Brasil com os Estados Unidos, desde os tempos dos Presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. E a política exterior do Brasil, buscando a ampliação das áreas de negócios, voltou a servir como instrumento de expansão econômica, com o mínimo de alinhamento político e ideológico, segundo a perspectiva de que um "contexto multipolar" se configurava[13]. "Em lugar do ativo internacionalismo da ex-FEB e dos oficiais da Escola Superior, que formaram a espinha dorsal do Governo Castelo Branco", conforme Alfred Stepan salientou, "Costa e Silva apelou para o nacionalismo e as relações com os Estados Unidos passaram a experimentar numerosos pontos de tensão"[14].

Sem dúvida, embora não existisse exatamente um apelo ao nacionalismo durante o Governo Costa e Silva, as fricções com os Estados Unidos reapareceram, quando a administração de Washington, sob pressão dos *lobbies*, tratou de impedir que o Brasil aumentasse suas exportações de têxteis e café solúvel para o mercado norte-americano, onde competiam com os produtos de fabricação local[15]. O choque de interesses, entretanto, não se restringiu ao campo do comércio. O Brasil, na Conferência de Genebra, formou ao lado dos

países neutralistas, como a Índia e a República Árabe Unida, a fim de combater o projeto de limitação das experiências atômicas, que os norte-americanos e soviéticos apresentaram. E se recusou, posteriormente, a assinar o Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares, apesar de todas as pressões de Departamento de Estado, com base na convicção, segundo as próprias palavras do Marechal Costa e Silva, de que a energia atômica constituia "o mais poderoso recurso a ser colocado ao alcance dos países em desenvolvimento, para reduzir as distâncias que as separam as nações industrializadas"[16]. O Brasil, como país que economicamente se expandia e aspirava à condição de grande potência, não aceitou, portanto, a política de não-disseminação da tecnologia nuclear, concertada pelos Estados Unidos e pela União Soviética, por entender que qualquer compromisso neste sentido implicaria sua condenação a uma "nova forma de dependência"[17].

Esta diretriz não se alterou, substancialmente, durante o Governo do General Emilio Garrastazu Médici (1969-1974), quando sua política externa assumiu um caráter mais conservador e reacionário em face do Terceiro Mundo, do qual tratou de diferenciar o Brasil, dissociando-o do destino do resto da América Latina, através da ênfase dada às negociações bilaterais com os Estados Unidos. Não obstante o estreitamento dos vínculos econômicos com os países industrializados do Ocidente e da solidariedade com o capital financeiro internacional, o Brasil continuou a manifestar-se contra a "cristalização das posições de poder"[18], no sistema internacional, considerando que "a verdadeira paz não pode ser identificada como simples manutenção do *status quo*"[19], em que os Estados Unidos e a União Soviética prevaleciam, por meio do monopólio nuclear.

O que então o Brasil pretendia não era, evidentemente, a mudança da ordem internacional e sim da posição relativa que ocupava na hierarquia dos poderes. A expansão de sua economia a taxas de 9%, 10% e 11% a.a., vários anos consecutivos, adensava-lhe o projeto de tornar-se grande potência, essência da ideologia que o Estado perpetuara, desde a formação do Império, no século XIX. Era inevitável, assim, que as tensões com os Estados Unidos, atenuadas mas não suprimidas pelo Governo do General Médici, logo se reacendessem, ao agravar-se a crise da economia mundial, a partir de 1973. O fato de que os capitais estrangeiros, sobretudo norte-americanos, dominavam amplos setores da economia do País não anulava seus interesses nacionais, entendidos como aqueles gerados pelas necessidades internas do processo de reprodução capitalista. O Brasil, cujo modelo de industrialização se assentara, fundamentalmente, na articulação do capitalismo monopolista de Estado, responsável por cerca de 50% do PIB, com as empresas transnacionais, teria de buscar alternativas econômicas para o seu desenvolvimento e competir nos mercados de exportação de manufaturas, que se localizariam, sobretudo, na África e na América Latina, diante das barreiras alfandegárias, levantadas pelos Estados Unidos e pelos países da Comunidade Econômica Européia. E isto o compelia a definir sua própria identidade política, internacionalmente, realizando uma diplomacia mais pragmática e ecumênica, "da qual estava excluído o fatalismo dos alinhamentos automáticos e apriorísticos"[20], conforme o General Ernesto Geisel declarou em 1975. À medida em que se empenhava para conquistar os mercados da América Latina, África e Oriente Médio, o Brasil, ao emergir como potência industrial, não mais podia associar-se às políticas dos Estados Unidos, com os quais entrava em crescente competição.

As necessidades do processo produtivo levaram o General Ernesto Geisel a retomar, com a doutrina do *pragmatismo responsável*, os termos da *política externa independente* e da *diplomacia da prosperidade*, passando a distanciar-se e/ou a confrontar-se com a administração de Washington, tal como aconteceu quando, não obstante seu anticomunismo, reconheceu, em 1974, os governos revolucionários de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau ou quando assinou o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha (1975) e rom-

peu o Acordo Militar com os Estados Unidos (1977). Vários outros fatores, porém, possibilitaram ao Brasil a ampliação da margem de autonomia de sua política externa. A par do debilitamento da hegemonia dos Estados Unidos, no sistema capitalista mundial, a importância do mercado norte-americano para o comércio exterior do Brasil diminuira, significativamente, na mesma proporção que o café. A porcentagem dos Estados Unidos nas importações do Brasil, que subiram de 15% em 1913, para 52%, em 1940, e 60% em 1941, permanecendo ainda em níveis bastante elevados, nos anos posteriores, começara a cair, no correr de década de 60, até atingir 13,8%, em 1974, e 11,0%, em 1975[21]. As exportações do Brasil para os Estados Unidos, que saltaram de 32%, em 1913, para 47%, em 1927, e alcançaram o ápice de 53%, em 1944, também se mantiveram acima dos 36%, até o início dos anos 60, quando declinaram até atingir 26%, em 1971, 23% em 1972, e menos de 20% nos anos seguintes[22]. A participação da Europa (ocidental e oriental) nas exportações do Brasil, por outro lado, ultrapassou a faixa dos 50%, entre 1971 e 1972. Somente a Europa ocidental absorveu 45,6%, em 1972, contra 43%, no ano anterior, sendo a Comunidade Econômica Eurupéia responsável por 28,5%, contra 27,5%, em 1971[23]. Nos anos posteriores, entre 1974 e 1980, as exportações para a Europa (ocidental e oriental) continuaram a representar mais que o dobro das destinadas aos Estados Unidos, cuja participação nas importações brasileiras, durante aquele período, oscilou de 15% a 17%, só se elevando uma vez, em 1978, a 21%[24]. Também o peso dos Estados Unidos no saldo cumulativo dos investimentos estrangeiros declinou de 48%, em 1969, para 40%, em 1973[25].

O vestiginoso aumento da dívida externa, que saltou de US$ 17 bilhões, em 1974, para US$ 49 bilhões, em 1979, enquanto o déficit crônico do balanço de pagamentos, ao mesmo tempo, pulava de US$ 7 bilhões para US$ 10 bilhões[26], não implicou o revigoramento da influência dos Estados Unidos sôbre a política externa do Brasil. Na verdade, ao avolumar-se, a dívida externa prendia credor e devedor à mesma cadeia de recíproca dependência. E o que interessava aos banqueiros internacionais, fossem norte-americanos ou europeus, era que o país devedor tivesse saldo positivo em sua balança comercial, a fim de que pudesse sustentar o fluxo dos pagamentos de sua conta de serviços. A necessidade de captar divisas, que lhe permitissem atender aos serviços da dívida externa, pelo menos parcialmente, sem prejudicar as importações indispensáveis aos processo de reprodução capitalista, compelia assim o Brasil, não só a competir cada vez mais por fontes alternativas de comércio e de investimentos, como a tomar atitudes concretas e não apenas verbais, contrárias à estratificação das posições de poder no sistema internacional. Por isto, à medida em que constituía a força mais dinâmica da Comunidade Econômica Européia, a República Federal da Alemanha, em crescente antagonismo com os Estados Unidos, despontou como o polo possível de um eixo que o Brasil tentaria estabelecer com a assinatura do Acordo Nuclear.

A diferenciação entre as políticas externas do Brasil, ao bater-se pelo próprio espaço como potência média em expansão, e dos Estados Unidos, preocupados em conservar o *status quo* e manter sua hegemonia no sistema capitalista mundial, adquiriu ainda maior nitidez, sob a gestão do Chanceler Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores no Governo do General João Batista Figueiredo. O Brasil, como país do Ocidente e desejando tornar-se parte do Primeiro Mundo,[27] não podia aceitar, no processo de reordenamento mundial deflagrado pela crise de 1973, nenhum sistema de poderes que lhe restringisse o acesso ao que entendia precisar, legitimamente, para promover seu desenvolvimento econômico e político[28]. E isto lhe impunha, contraditoriamente, maior identificação de sua política externa com as reinvindicações dos países do Terceiro Mundo, para os quais — sobretudo para aqueles em revolução anticolonial — poderia representar, dentro do sistema

capitalista, uma alternativa de negócios em substituição aos Estados Unidos e à Europa Ocidental, desgastados por suas políticas imperialistas. O Brasil ampliaria, assim, a ruptura da bipolaridade econômica, política e ideológica, que mantem a hierarquia internacional estratificada e empurra as nações emergentes para o campo da União Soviética.

Os interesses das companhias estatais e, em particular, das indústrias de material bélico, que se desenvolveram sob o controle das Forças Armadas e respondiam, em larga medida, pelo suprimento de petróleo e pelo aumento das exportações de manufaturados, pautavam, naturalmente, as linhas da política externa do Brasil, que não podia ampliar sua penetração na África, Oriente Médio e América Central senão em contínuos atritos com os Estados Unidos. Por isto o Governo do General João Batista Figueiredo não anuiu aos planos de intervenção na Nicarágua e em El Salvador, acalentados pela administração do Presidente Ronald Reagan, solidarizou-se com Angola e Moçambique contra as agressões da África do Sul e divergiu dos Estados Unidos nas questões do Oriente Médio. A guerra em torno das Ilhas Falklands ou Malvinas, em que o Brasil, ao adotar uma posição de neutralidade imperfeita, favoreceu a Argentina, contrapondo-se aos Estados Unidos, que apoiaram as ações militares da Grã-Bretanha, revelou o grau do antagonismo existente entre os dois maiores países das Américas. E esse antagonismo só tende a aguçar-se, num quadro de competição cada vez mais exacerbado, em que o Brasil se transforma em potência industrial e disputa as fontes de matérias primas e os mercados de exportação para seus capitais e manufaturas. A possibilidade de uma guerra entre os Estados Unidos e o Brasil, por volta do ano 2.000, já constitui, certamente, tema de estudos no Departamento de Estado. Aliás, no século XIX, Hegel previra a eclosão futura de uma luta entre a América do Norte e a América do Sul[29]. O conflito pela posse das Ilhas Falklands ou Malvinas, cindindo o Norte e o Sul, mostrou que esta hipótese não é taão absurda quanto, à primeira vista, pode parecer.

Absurdos à parte, o fato é que, nos últimos anos, o Brasil estreitou ainda mais os laços com a Argentina, inclusive no campo da cooperação industrial e da energia nuclear. Suas contradições com os Estados Unidos acentuaram-se, evoluindo do âmbito dos interesses capitalistas para o plano político e não somente por questões de competição comercial, com as restrições do mercado norte-americano, mas também devido às necessidades de desenvolvimento tecnológico (Lei da Informática) e da renegociação da dívida externa.

A Nova República, com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney como Presidente do Brasil, não modificou substancialmente a política externa do regime autoritário. Nem teria porque fazê-lo, já que a oposição aceitava suas linhas gerais desde o Governo do General Geisel. Mesmo o reatamento das relações diplomáticas com Cuba se constitui um desdobramento natural da posição tomada pelo Brasil em relação à Nicarágua, ainda nos tempos do General Figueiredo.

O Brasil sempre se manteve fiel à continuidade de uma diplomacia voltada para a concretização de seus objetivos nacionais, ou seja, sua ascensão à condição de potência, Assim, é natural que seus interesses se diferenciem dos norte-americanos e mesmo se choquem com eles, nesta busca de recursos que sustentam seu desernvolvimento econômico e social. Esta necessidade determinaria a condução do problema da dívida externa sob um ponto de vista mais político do que propriamente econômico. Então ao alcançar um extraordinário nível de desenvolvimento industrial, sob a égide do capital financeiro, a ponto de tornar-se a oitava massa econômica mundial, é compreensível que o Brasil esteja lutando por novos espaços econômicos, além de suas fronteiras físicas, em busca de mercados de exportação e de fontes de energia e matérias-primas, para a continuidade do seu desenvolvimento. E estes mercados e fontes de energia e matérias-primas se encontram, principalmente, nos países vizinhos da América Latina e nos da África, onde as posições dos Estados Unidos sofrem forte contestação.

A expansão econômica do Brasil, portanto, superou as contingências que o levaram, durante alguns períodos, a um alinhamento automático com os Estados Unidos. Criaram-se as condições para uma política de crescimento não-condicionado, sem subordinação a outras lideranças, levando o país à competição por sua própria área e à participação, com voz ativa, na estrutura mundial de poder. A implantação do programa de desenvolvimento da tecnologia nuclear, que prossegue apesar de todos os obstáculos financeiros, evidencia este propósito. Assim, os atritos com os Estados Unidos, ainda dominantes, tornam-se inevitáveis, e não só por motivos ideológicos. O Brasil, como potência emergente, age em defesa dos seus interesses nacionais.

Prof. Dr. MONIZ BANDEIRA

Notas

1. Discurso do Presidente Juscelino Kubitschek em 20 de junho de 1958 *in Correio da'Manhã,* Rio de Janeiro, 21/06/58, p. 1.
2. Telegrama 01862, 3/2/1961, 10 h 51 min., Deam Rusk para a Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, confidencial, desclassificado em 10/03/1975. John F. Kennedy Library.
3. Telegrama 1384, 12/04/1961, 12 h P.M. da Embaixada dos E.U.A. no Rio de Janeiro para o Departamento de Estado, contendo a mensagem de Douglas Dillon, Secretário do Tesouro norte-americano, para o Presidente John F. Kennedy.
4. Ver Moniz Bandeira, L.A. — *A Renúnica de Jânio Quadros e a Crise Pré-64,* Ed. Brasillense, São Paulo, 1979, 2a edição, pp. 16 a 18.
5. Dantas, San Tiago — *Política Externa Independente,* Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1962, p. 5.
6. Discurso do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, no Palácio do Itamarary, em 31 de julho de 1964, *in* Ministério das Relações Exteriores — *Textos e Declarações sobre Política Externa (de abril de 1964 a abirl de 1965,* Rio de Janeiro 1965, p. 9.
7. *Idem,* p. 11.
8. "Disse-a, sim quando, já designado Embaixador e às vésperas de minha partida do Brasil visitei a Câmara de Comércio norte-americana em São Paulo (...). Repeti-a ao chegar a Washington e, ainda hoje, a considero válida no sentido em que foi proferida". Magalhães, Juraci — *Minha Experiência Diplomática,* Livraria Olympio Editora, RJ, 1971, p. 275.
9. Carta de Oswaldo Aranha Embaixador do Brasil nos Estados Unidos ao Presidente Getúlio Vargas, Washington, 9/4/1935, doc. 18, vol. 18, arquivo Getúlio Vargas.
10. Discurso do Marechal Castelo Branco em 31 de julho de 1964, *loc. cit.* p. 9 — Castelo Branco, Humberto de Alencar — *Mensagem ao Congresso Nacional* — 1966, Brasília, p. 128.
11. Martins, Carlos Estevam — *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil,* Ed. Graal, RJ, 1977, p. 385.
12. Costa e Silva, Arthur — *Mensagem ao Congresso Nacional* — 1968, Brasília, pp. 131 e 132. Ver também o discurso do Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967, *in* Ministério das Relações Exteriores — *Documentos de Política Externa (de 15 de março a 15 de outubro de 1967),* Rio de Janeiro, 1967, pp. 11 a 20.
13. Conferência, na Escola Superior de Guerra, pelo Embaixador Sérgio Correa da Costa, Secretário Geral do Itamaraty, em 6 de junho de 1967, intitulado "Panorama Político do Mundo: a ONU", in Ministério das Relações Exteriores — *Documentos de Política Externa* (de 15 de março a 15 de outubro de 1967), Rio de Janeiro, p. 49.
14. Stepan, Alfred — *Patterns of Civil — Military Relations: The Brazilian Political System,* copy right by the Rand Corporation, 1970, manuscrito cópia xerox p. 385.
15. Sobre a *diplomacia da prosperidade,* a questão do café solúvel e a posição do Governo do Marechal Costa e Silva com respeito à política de não-proliferação nuclear consultar Mafra, Antonio Augusto de Oliveira, Pinho, Alceu Gonçalves, e Campos, Paulo Barros — *Aspectos do Desenvolvimento Nacional* — Editora Cadernos Brasileiros, Rio de Janeiro, 1969, pp. 51, 65 a 70, 73 a 123 e 142 a 152.
16. Discurso do Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967 *in* Ministério das Relações Exteriores — *Documentos de Política Externa* (de 15 de março a 15 de outubro de 1967), 1967, pp. 11 a 12.

17. Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Deputado José de Magalhães Pinto, plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília 10/5/1967, *in idem*, p. 26.
18. Médici, Emilio Garrastazu — *Mensagem ao Congresso Nacional* — 1974, Brasília, pp. 183 a 184.
19. *Idem*, p. 184. Médici, Emilio Garrastazu — *Mensagem ao Congresso Nacional* — 1973 Brasília, p. 77.
20. Geisel, Ernesto — *Mensagem ao Congresso Nacional — 1975*, Brasília, p. 145.
21. *Brasil Exportação — 1974*, Editora Banas pp. 53 e 54 — Niemayer, Waldir — O Brasil e seu mercado interno — apêndice: Brasil — E.U.A. pp. 142 e 143.
22. idem.
23. Idem, p. 64 e 65.
24. Banco Central do Brasil.
25. Martins, Carlos Estevam (E., op. cit. p. 416).
26. Banco Central do Brasil.
27. Sardenberg, Ronaldo Mota — "Brasil-Europa e a Restauração do Poder Internacional" — contribuição ao Seminário "Brasil-Europa Ocidental: Cooperação e Conflito" in Teresópolis, de 17 a 19 de junho de 1982, mimeografado, p. 13.
28. Conferência pronunciada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, em 13 de julho de 1979, mimeografado, p. 12.
29. Hegel, Jorge Guillermo Frederico — *Lecciones sobre la Filosofia de la Historia Universal*, tercera edición, tomo I, Revista de Occidente, Madrid, 1953, p. 182.

DA FRAQUEZA AO REALISMO: a Revolução de 30 e as relações internacionais (1930-1938)

Ricardo A. Silva Seitenfus *

I – INTRODUÇÃO

A posição brasileira no sistema das relações internacionais durante o período entre as duas-guerras pode ser considerada como exemplar. Exemplo no sentido de como um país economicamente fraco, militarmente inexistente e geograficamente marginal dos polos de poder, será atingido, apesar destas limitações, com toda a força, pelas rivalidades do momento. Assim, os clamores vindos da Europa ecoarão também no Brasil. Clamores econômicos pois as ditaduras européias desejam condenar para sempre o liberalismo imprevidente e adotar o dirigismo econômico e o protecionismo comercial; clamores políticos, pois as formas parlamentares de governo não mais estão adaptadas às realidades do momento; clamores ideológicos com a afirmação de doutrinas – o fascismo e o nazismo – que negam ao indivíduo qualquer direito, sendo unicamente o conjunto da comunidade representada pelo Partido único o que deve responder pela nação; clamores sociais enfim, com as novas formas de organizar o trabalho, especialmente o corporativismo italiano.

Apesar da distância, o Brasil não deixará de ser influenciado pelos debates e pela guerra opondo regimes irreconciliáveis. Apesar das fraquezas brasileiras, Rio de Janeiro tomará parte ativa nas lutas e conflitos internacionais: os grandes temas dominantes dos anos 1920-40 encontram-se nas preocupações, nos anseios e nos sonhos dos responsáveis pela política nacional.

A Revolução de Outubro de 1930 está ligada de certo modo à crise econômica mundial dos anos 30. As oposições entre as doutrinas econômicas liberais – aplicadas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra – e dirigistas – Alemanha e Itália – dividem os dirigentes brasileiros. A ascenção ao poder de regimes totalitários na Europa não deixa indiferentes os intelectuais e políticos brasileiros. Estes não se contentam unicamente com debates ou tomadas de posição mas desejam aplicar no país vários conceitos oriundos das experiências totalitárias européias.

* Prof. da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e diretor do Centro Brasileiro de Documententação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP).

Esta breve pesquisa não tem como objetivo mostrar as inúmeras relações entre a evolução da política interna brasileira e as relações internacionais mas unicamente dar uma idéia geral de como se moveu a jovem Revolução de Outubro de 1930 no terreno incerto e perigoso das relações internacionais. Ou seja, como a Revolução passou da fase do idealismo e da fraqueza ao realismo e mesmo oportunismo, características da política exterior brasileira no fim da década de 1930.

II — REFORMA OU REVOLUÇÃO? O GOVERNO PROVISÓRIO E A POLÍTICA EXTERIOR

A) O reconhecimento

A primeira preocupação no plano das relações internacionais dos vencedores de outubro de 1930 é logicamente o problema do reconhecimento "de jure" da nova situação política e do novo regime brasileiro. Em teoria, a questão do reconhecimento jurídico dos governos revolucionários é extremamente simples: basta as novas autoridades provarem a efetividade da nova situação através do controle "de facto" do território nacional. A prática é completamente oposta e os governos estrangeiros habituaram-se a negociar politicamente o reconhecimento jurídico dos novos governos e mesmo dos novos Estados.

Apesar desta prática pouco recomendável, a Revolução de 30 não encontra dificuldades maiores para obter o reconhecimento. Em poucas semanas os principais Estados enviam seu reconhecimento e mesmo os Estados Unidos — que até há pouco apoiava o Governo Washington Luis — declara, no dia 8 de novembro de 1930, "muito apreciar a continuação com o novo Governo das relações amistosas que mantinha com os precedentes"[1]. A forma diplomática inhabitual da declaração do Secretário de Estado americano, Stimson, mostra claramente o embaraço de Washington perante a vitória de uma Revolução considerada impossível até ha pouco. Mas os interesses concretos — sobre tudo comerciais — dos Estados Unidos no Brasil convencem o Departamento de Estado a procurar um entendimento com os revolucionários[2].

Outra maneira de impor a Revolução no sistema das relações internacionais é a prática mediadora da diplomacia brasileira quando surgem conflitos no Novo Mundo. Neste sentido a posição de neutralidade e de mediação do Rio de Janeiro quando das guerras de Letícia e do Chaco tem como conseqüência a consolidação da Revolução de 30 no sistema inter-americano.

Mas, em definitivo, pode-se afirmar que o interesse dos vencedores de Outubro de 1930 pela política exterior é limitado. No programa da Aliança Liberal não existem informações suficientes para analisar qual será a filosofia do novo regime nos assuntos internacionais. A Revolução de 30 é dominada durante os primeiros anos pelas preocupações internas e, fato curioso, mas significativo, deste estado de espírito, a Aliança Liberal não tira partido, quando da campanha presidencial de 1929, das nefastas conseqüências que a política dita de "revalorização do café" impõe à economia do país quando da crise de Wall Street. Impossível sonhar com melhor oportunidade para atacar a política econômica do Governo! Entretanto, a crise econômica mundial é um dos temas menos utilizados pela Aliança Liberal[3].

B) O tímido reformismo

Na ausência de programa de política exterior, o Governo Provisório volta-se à diplomacia tradicional do Itamaraty: participação ativa nas conferências inter-americanas; mediação quando dos conflitos sul-americanos e a manutenção do equilíbrio das forças e o statu quo territorial na Bacia do Prata.

Desinteressados dos aspectos políticos das relações internacionais os responsáveis do Governo Provisório esforçam-se a por em prática reformas administrativas. Assim os numerosos abusos ocorridos no ministério das Relações Exteriores durante a Velha República — uma enquête administrativa revela que no início dos anos 1930 63% dos funcionários diplomáticos e consulares encontram-se fora de seu posto e da categoria para qual tinham sido nomeados. Uma reforma então é posta em aplicação em 1931 prevendo principalmente um recrutamento mais sistemático do corpo diplomático eliminando-se os favores políticos, a rotação dos funcionários e a suspensão do pagamento dos salários em ouro. A partir deste momento o pagamento será efetuado exclusivamente em papel-moeda[4].

As reformas administrativas não devem transformar-se na árvore que esconde a floresta, pois a característica maior da política exterior do Governo Provisório é a continuidade e mesmo o desinteresse. Mas a crise do comércio mundial no início dos anos 1930 e suas repercussões sôbre a economia brasileira, obrigam os dirigentes revolucionários a novas atitudes no campo das relações econômicas internacionais. Na busca de novos mercados consumidores para seus produtos — essencialmente o café — o Brasil assina, entre 1930 e 1934, vinte e sete tratados comerciais baseados na concessão mutua e incondicional da cláusula da nação mais favorecida. Mas esta iniciativa, contrariando o protecionismo do comércio internacional do início dos anos 1930, não constitue um êxito e o Itamaraty decide denunciar todos estes acôrdos em 1935.

Entretanto, as oposições são cada vez mais vivas no sistema das relações internacionais; as democracias liberais e os totalitarismos alemão, italiano e japonês mantém posições irreconciliáveis. Nesta luta sem tréguas que não escolhe meios — econômicos, ideológicos, diplomáticos — o Brasil pensa conservar uma posição de observador. Sonho impossível, e deste 1935 o pais começa a envolver-se nos debates e conflitos internacionais. Neste momento a neutralidade torna-se um caminho por demais estreito para o Itamaraty e ninguém no Rio de Janeiro pode se obster de tomar posição perante os conflitos entre as principais potências. Tem início então um período inovador, caracterizado por uma intensa atividade diplomática brasileira. Mas a iniciativa cabe mais à conjuntura internacional do que aos revolucionários de outubro de 1930.

II — A REVOLUÇÃO PERANTE UM MUNDO DIVIDIDO: 1935-1937

A) O Brasil e o futuro Eixo

Várias condições predispõem o Brasil a transformar-se no centro dos interêsses italianos, alemães e mesmo japoneses na América Latina. Em primeiro lugar o Brasil recebe durante o século XIX e no início deste século um número importante de imigrantes originários destes três países. Uma integração muitas vezes deficiente aumenta o interêsse dos dirigentes dos países de origem, tanto mais que a política oficial — tanto na Alemanha como na Itália — é de "proteger" o elemento alemão e italiano onde quer que este se encontre. Esta política — muitas vezes agressiva — provocará inúmeros atritos com o Brasil a partir de fins de 1937.

A política de industrialização prevista pelos dirigentes revolucionários brasileiros faz do país um cliente potencial importante para os países industrializados. A Alemanha compreende rapidamente os benefícios que pode tirar da situação brasileira, tanto mais que o Brasil é visto em Berlim, desde janeiro de 1935, como sendo o país que possue o "futuro mais promissor" da América do Sul. O fornecimento de matérias primas brasileiras à indústria alemã e produtos agrícolas tais como o algodão, convencem as autoridades alemãs da necessidade de uma aproximação econômica com o Rio de Janeiro. A estas razões

materiais soma-se o interêsse do Eixo no enfraquecimento político do sistema democrático americano. Caso o Brasil se transforme num país econômicamente ligado ao bloco totalitário, este pode esperar que, no futuro, as opções políticas e ideológicas brasileiras correspondam aos princípios em vigor em Berlim, Roma e Tokio.

Os três países do futuro Eixo agem de maneira independente no Brasil. Sem dúvida, o Japão é o de menor peso político e econômico e vários relatórios dos representantes diplomáticos brasileiros em Tokio mostram o desinterêsse e mesmo um certo desprezo brasileiro a tratar seriamente com o Império do sol nascente. Toda a atenção deve voltar-se para as relações com a Itália e sobretudo com a Alemanha.

A chegada de Hitler ao poder em 1933 e a aplicação de novos métodos comerciais pelo Terceiro Reich — "O Novo Plano" ou "Plano Schacht" (5), baseado no protecionismo *comercial, dá um impulso inédito às relações comerciais germano-brasileiras, o quadro I* abaixo mostra a evolução, em cruzeiros, do valor do intercâmbio comercial entre os dois países:

QUADRO I

Evolução do valor do comércio Brasil-Alemanha: 1933-1937 (em milhares de cruzeiros)

Ano	Exportações brasileiras	Importações brasileiras
1933	228.920	262.887
1934	453.579	350.763
1935	679.504	799.732
1936	645.639	1.002.597
1937	871.741	1.270.348

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil, *Boletim*, nº 11, junho de 1940, p. 17.

Progressivamente o Brasil ocupa um lugar mais importante no comércio exterior alemão, passando de 1,2% do total (importações e exportações) em 1932 a 3,5% em 1938 (6). A Alemanha, por seu lado, representa em 1933 cerca de 10% do comércio exterior brasileiro, e passa a representar em 1938 cerca de 22% (7). Um dos principais produtos das exportações brasileiras em direção à Alemanha é o algodão, sobretudo a partir de 1934 *quando os Estados Unidos suspendem as vendas deste produto ao Terceiro Reich* (8).

O estreitamento comercial germano-brasileiro facilita o diálogo político e mesmo ideológico. Assim, os dois países iniciam em fins de 1935 uma cooperação ideológica e policial visando lutar contra a "infiltração comunista" no Brasil. O ataque malogrado às casernas do Nordeste e do Rio de Janeiro em 1935 por elementos comunistas e a repressão que se segue, convencem as autoridades brasileiras que o comunismo é o principal inimigo da nação. A partir deste momento a cooperação germano-brasileira intensifica-se; informações são trocadas, viagens de membros da polícia política brasileira são efetuadas à Alemanha para informar-se dos métodos de repressão ao comunismo "medidas de execução" são tomadas, tais as expulsões em direção dos campos de concentração nazistas de elementos da oposição alemã que encontram-se estabelecidos no Brasil, como Erna Krüger, *aliás Olga Benario, Elise Ewert, esposa do ex-deputado do Reichstag, Arthur Ewert* e outros (9).

Durante o período 1935-1937, carregado de incertezas e ameaças no plano internacional, o Brasil e a Alemanha mantém relações intensas — ideológicas, políticas e econômicas — impensáveis anteriormente.

As relações econômicas italo-brasileiras são estáveis e de certo modo insignificantes. Sem grandes crises, mas igualmente sem perspectivas de rápido desenvolvimento. Entretanto, muito cedo os responsáveis diplomáticos italianos começam a interessar-se pelos aspectos políticos e ideológicos de uma eventual aproximação com o Brasil. Com efeito, desde 1935 o Palácio Chigi — sede do ministério italiano das Relações Exteriores — recebe um certo número de informações de sua embaixada do Rio de Janeiro sobre a Ação Integralista Brasileira (AIB). A princípio, os responsáveis italianos não dão muita importância aos relatórios alarmistas da embaixada do Rio de Janeiro denunciando "a escravização progressiva do movimento integralista ao hitlerismo germânico" (10).

A atitude italiana com relação à AIB muda radicalmente em 1936 quando da posse de Galeazzo Ciano — genro de Mussolini — no Palácio Chigi. Inicia-se então a fase de "fascização" da diplomacia italiana e dos contactos entre Roma e a AIB. Este movimento é acelerado pela ruptura da "Frente de Stresa" e da conseqüente aproximação italo-alemã.

Após as eleições municipais de Santa Catarina onde a AIB recolhe — sobretudo nas regiões de colonização alemã — expressivos resultados, Ciano decide tomar medidas concretas para aproximar-se da AIB. Assim, desde janeiro de 1937 a Itália concede uma ajuda financeira de 50.000 Liras à AIB (11). Mas os responsáveis integralistas não se contentam com esta importante ajuda e, em meados do mesmo ano, solicitam mil revólveres a Roma afim de prevenir ou preparar um golpe de estado integralista (12).

Uma certa confusão reina então na cúpula dirigente integralista e Ciano, desconfiado que as exigências integralistas levem a Itália além do almejado, comprometendo assim toda a diplomacia oficial das últimas décadas, recua e não fornece as armas. Esta é a posição oficial italiana tal como aparece nos arquivos diplomáticos do Palácio Chigi. É possível, no entanto, que a AIB tenha conseguido as armas através de outros meios italianos, pois em maio de 1938 a AIB lança-se ao ataque do Palácio Guanabara.

Outro motivo da resposta negativa de Ciano é o carater progressivamente pessimista dos relatórios diplomáticos enviados do Rio de Janeiro sobre a AIB e particularmente sobre seu principal dirigente, Plino Salgado. O embaixador italiano no Brasil — Vincenzo Lojacono — considera que Plinio Salgado não possue a estatura do chefe fascista. Sendo impossível elaborar um fascismo sem "um conteúdo heróico e sobretudo sem um herói", Lojacono considera o dirigente integralista possuidor somente de um "heroismo passivo, mas não possue o heroismo ativo dos que saltam das trincheiras para dar o assalto"[13]. O Integralismo brasileiro, considerado até ha pouco como sendo um "filho legítimo do fascismo", não possue mais sentido histórico pois falta-lhe o essencial: o espírito de combate. Inicia-se então um esfriamento das relações italo-integralistas que levarão à ruptura no início de 1938. A Itália muda então de tática no Brasil e tenta uma aproximação com o Brasil oficial de Getulio Vargas.

b) A posição dos Estados Unidos

As relações americano-brasileiras caracterizam-se pela letargia e pelo pessimismo durante o período 1935-37. Vários problemas importantes — como, por exemplo, as relações comerciais germano-brasileiras em franco progresso e o fracassado arrendamento de seis "destroyers" americanos à Marinha de Guerra do Brasil — não encontram solução satisfatória para as duas capitais. Evidentemente os Estados Unidos tentam se opor à espansão do comércio entre Rio de Janeiro e Berlim mas não conseguem substituir as vantagens oferecidas pela Alemanha ao Brasil.

Mesmo as relações pan-americanas encontram-se num impasse e a Conferência de

"consolidação da paz" realizada em 1936 em Buenos Aires mostra claramente as limitações da solidariedade continental apesar das incertezas e dos perigos do momento.

As preocupações norte-americanas com relação ao Brasil atingirão seu climax quando do golpe de estado de novembro de 1937 e a imposição de um regime de inspiração corporatista ao país. Inicia-se o tempo do Estado Novo (EN).

C) O Estado Novo e os fascismos europeus

Contrariamente à Revolução de Outubro de 1930, quando os aspectos ideológicos são praticamente esquecidos pelos vencedores, o golpe de estado de novembro de 1937 esforça-se na elaboração de um quadro ideológico. O putsch varguista integra-se num contexto internacional definido pela afirmação dos regimes totalitários na Europa e pelo enfraquecimento das democracias liberais. Os "movimentos fascistas"[14] nascidos da fraqueza do liberalismo (criese econômica, ineficiência parlamentar) bem como da ausência de "projetos nacionais" se aproveitam de uma ideologia simples e mesmo simplista, para afirmar seu poder.

A característica principal dos "movimentos fascistas" é a adversidade. Neste sentido, nosso objetivo é menos o de comparar rigorosamente a situação do Estado Novo com os fascismos europeus mas ressaltar unicamente os traços fundamentais unindo ou separando o regime imposto ao país por Getulio Vargas em novembro de 1937 e os que estão em vigor em certos países europeus durante o período entre as duas-guerras. No entanto, esta tentativa de comparação não deve esconder o objetivo principal do golpe de novembro de 1937: conservar o poder nas mesmas mãos.

O quadro constitucional

A Constituição do Estado Novo e os decretos-leis promulgados durante o período 1937-45 inspiram-se profundamente das experiências totalitárias européias. O mimetismo de Francisco Campos quando da redação da Constituição do Estado Novo é característico da vontade de identificação política e institucional com os regimes fortes. Enquanto os regimes totalitários europeus evoluem doutrinariamente, a Constituição do Estado Novo é estática e não passa de um resultado de compilação de um só homem, Francisco Campos, inspirando-se exclusivamente nas experiências italiana e portuguêsa.

Os partidos políticos

A dissolução e a proibição dos partidos políticos pelo Estado Novo é o elemento de maior diferença entre o regime imposto por Getulio Vargas e os fascismos europeus. Estes conservam um partido unico, servindo de poder paralelo mas suprêmo. Assim, o Partido Nacional-Socialista na Alemanha, o Fascio na Itália e a União Nacional em Portugal.

O nacionalismo

O grande capital nacional e o imperialismo econômico internacional — dois objetivos maiores do combate dos fascismos europeus — estão praticamente ausentes das preocupações do Estado Novo[15]. Este contenta-se em salientar seu carater nacionalista. Assim Getulio Vargas apresenta a "coesão nacional" como sendo indispensável para a defesa do "poder soberano da Nação, representada, permanentemente, no culto sagrado do pavilhão diante do qual os jovens brasileiros prestam solene juramento de servir e honrar a Pátria, mesmo com o sacrifício da própria vida"[16]. Evidentemente, esta preocupação perante "a coesão nacional" não pode tolerar a existência, no interior das fronteiras nacionais,

de núcleos populacionais mal integrados. Com o objetivo de criar uma nação, uma cultura e uma lingua, o Estado Novo se opõe às liberdades das colônias estrangeiras estabelecidas no país. Esta questão encontra-se ao centro de uma grave crise entre o Brasil e o Eixo no início de 1938.

III – A RUPTURA BRASILEIRA COM O EIXO: 1938

Anunciado o golpe de estado de Getulio Vargas de novembro de 1937 e o caráter ideológico do Estado Novo, as reações nas capitais do Eixo são entusiásticas. A Alemanha declara acolher "com grande satisfação a vinda ao poder do novo regime e deposita nele grandes esperanças"[17]. Enquanto isso, Ciano afirma ao embaixador brasileiro em Roma "toda sua simpatia pela ação de Vargas" e promete o "apoio dos Italianos do Brasil ao Estado Novo"[18]. O entusiasmo do Eixo com o novo regime brasileiro não é duradouro, pois desde dezembro de 1937 um problema surge: a questão das colônias alemãs no sul do país.

A) A questão alemã no Rio Grande do Sul

Já em 1936 os responsáveis diplomáticos brasileiros tentam premunir-se contra possíveis problemas causados por revendicações alemãs como ocorre na Europa. Assim, em julho de 1936 o Itamaraty tenta convencer a Wilhemstrasse – sede do ministério das Relações Exteriores da Alemanha – da necessidade de por um têrmo nas dificuldades crescentes oriundas dos casos de pessoas consideradas alemães pela legislação alemã e brasileiras segundo as leis brasileiras. Após vários contactos infrutiferos, caracterizados por uma má vontade evidente do governo de Berlim, o governo do Rio de Janeiro abandona o projeto de acordo[19]. Esta questão mostra que o Terceiro Reich não está disposto a qualquer concessão no que diz respeito à pretendida "proteção do elemento alemão".

A partir deste momento, começam a chegar ao Rio de Janeiro vários relatórios de autoridades policiais, militares e educacionais de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul denunciando as atividades pro-nazistas de certos elementos no sul do país. O caráter parcial e muitas vezes confuso destes relatórios não convence as autoridades centrais da urgência da questão. Tanto mais que o "putsch" de novembro de 1937 está em preparação e os responsáveis políticos nacionais estão completamente voltados para a suposta agitação comunista no pais, como prova o falso "Plano Cohen".

Qual é o conteúdo dos relatórios enviados do sul? Substancialmente salienta-se o perigo que a agitação de simpatizantes nazistas, aliada à liberdade tradicional da colônia, faz correr à unidade e à independência nacional. Apesar da parcialidade dos relatórios, nota-se que a situação objetiva da colônia alemã nos dois Estados do extrêmo sul deveria, a priori, preocupar as autoridades federais. O problema fundamental e de difícil solução a curto prazo – é a relativa à integração da colônica alemã. Neste sentido o quadro II abaixo fornece uma idéia exata da distribuição das colônias de origem alemã mal integradas no Brasil pois ele se refere ao uso da língua portuguêsa como língua principal no lar.

QUADRO II

Brasileiros-natos utilizando o alemão como língua principal no lar: 1940

Estado da Federação	Número
Alagoas	9
Acre	4
Amazonas	17
Bahia	268
Ceará	25
Espírito Santo	24.659
Goiás	172
Maranhão	2
Mato Grosso	284
Minas Gerais	2.818
Pará	45
Paraíba	31
Paraná	11.111
Pernanbuco	265
Piaui	5
Rio de Janeiro	7.249
Rio Grande do Norte	18
Rio Grande do Sul	393.934
Santa Catarina	176.762
São Paulo	26.565
Sergipe	12
Total	**644.255**

Fonte: IBGE, *Recenseamento,* 1940.

Considerando-se que a totalidade da colônia alemã no Brasil não ultrapassa 900.000 naquela data, avalia-se melhor a dimensão do problema.

A aquisição da língua do país de destino é um dos primeiros passos em direção à assimilação do imigrante. O fato de utilizar a língua de origem como língua principal no lar após várias gerações de permanência no Brasil, prova a existência de condições materiais e psicológicas que fazem do português uma língua dispensável. Neste sentido, os casamentos, as reuniões de carater religioso e particularmente a escolaridade devem ser feitas na língua de origem para que tal monolitismo seja conservado.

Sem esperar que o governo federal autorize o início da nacionalização, algumas medidas são tomadas pelas autoridades locais de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. O Governo central não se opõe às iniciativas locais por três razões essenciais: em primeiro lugar, o poder de Vargas, mesmo sendo ditatorial, não pode se estender durante os primeiros meses do Estado Novo de maneira profunda nos quatro cantos do país. Em segundo lugar, a ação dos responsáveis locais não está em contradição com o nacionalismo varguista o qual sempre sonhou com "um povo e uma língua". O terceiro motivo do silêncio do Govêrno central se prende ao fato de que esta situação é bastante favorável pois o Estado Novo pode justificar-se perante os representantes diplomáticos do Eixo quando estes se

insurgem contra "as perseguições" do sul, declarando estas atividades repressivas como sendo limitadas e impossíveis de serem controladas pois são tomadas a nível local. No entanto a insistência do embaixador Karl Ritter é tal que o Govêrno federal deverá tomar em breve uma decisão. Inicia-se então a nacionalização forçada de todos os núcleos de origem estrangeira estabelecidos no país.

B) A nacionalização forçada

A nomeação de Oswaldo Aranha para o ministério das Relações Exteriores em março de 1938 reforça a tendência liberal e pro-americana no seio do Govêrno federal. Várias medidas são tomadas a partir deste momento. O decreto-lei nº 383, de 18 de abril de 1938, proibe aos estrangeiros o exercício de toda atividade de carater político. O artigo segundo do decreto-lei proibe particularmente:

"Al. 1 — Organizar, criar ou manter sociedades, fundações, companhias, clubes e quaisquer estabelecimentos de carater político, ainda que tenham por fim exclusivo a propaganda ou difusão, entre os seus compatriotas, das idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem. . .

Al. 2 — Exercer ação individual junto a compatriotas no sentido de, mediante promessa de vantagens, ou ameaça de prejuízo ou constrangimento de qualquer natureza, obter adesões a idéias ou programas de partidos políticos do pais de origem.

Al. 3 — Hastear, ostentar ou usar bandeiras, flâmulas e estandartes, uniformes, insignias ou quaisquer símbolos de partido político estrangeiro. . .

Al. 4 — Organizar desfiles, passeatas, comicios e reuniões de qualquer natureza, a qualquer que seja o número de participantes, com os fins a que se referem os incisos nºs 1 e 2.

Al. 5 — Com o mesmo objetivo manter jornais, revistas ou outras publicações, estampar artigos e comentários na imprensa, conceder entrevistas: fazer conferências, discursos, alocuções, diretamente ou por meio de telecomunicação, empregar qualquer outra forma de publicidade e difusão. . ."[20].

O artigo três reconhece o direito aos estrangeiros de reunir-se mas somente com "objetivos culturais ou de assistência" sendo que estas associações não devem receber nenhum subsídio do exterior.

Em princípios de maio de 1938 o Govêrno Vargas toma novas medidas nacionalizadoras e regulamenta a entrada dos estrangeiros no país[21].

Quando da tentativa de "putsch" integralista de maio de 1938, o Governo federal adota o Decreto-Lei nº 431 prevendo principalmente a pena capital para individuos estrangeiros ou brasileiros, de conivência com os primeiros, que "tentar submeter o território da Nação, ou parte dele, à soberania de Estado estrangeiro" (art. 2, al. 1).

A última medida anti-estrangeira importante é a nacionalização do ensino no país. Este Decreto-Lei de nº 868, adotado somente em novembro de 1938, é desde vários meses aplicado com rigor em várias regiões do pais, particularmente nos dois Estados do extremo sul. O uso do português é obrigatório enquanto que os professores devem ser de nacionalidade brasileira e o estabelecimento de ensino não pode receber auxílio financeiro do exterior.

O conjunto destas medidas, consideradas injustas e inaceitáveis pelos responsáveis políticos e diplomáticos alemães, provocam uma grave crise entre o governo brasileiro e o governo alemão.

C) A reação alemã

Desde dezembro de 1937, quando medidas nacionalizadoras são tomadas no Rio Grande do Sul pelas autoridades estaduais, os diplomatas alemães protestam com veemência contra o que eles denominam de "agressão sofrida pelas organizações alemãs"[22]. As reclamações alemãs são endereçadas tanto pelo embaixador do Terceiro Reich no Brasil, Karl Ritter, como pela própria Wilhemstrasse em suas comunicações a Moniz de Aragão, Embaixador do Brasil em Berlim.

Apesar das reclamações alemãs, ações anti-nazistas continuam no sul e várias seções do NSDAP — o Partido Nacional-Socialista — são fechadas. Contactos pessoais são organizados entre Ritter e responsáveis políticos brasileiros, como Oswaldo Aranha e Getulio Vargas. Estes prometem inúmeras vezes a Ritter que medidas serão tomadas para por fim às ações das autoridades estaduais. No entanto, nada se concretiza e o representante do Terceiro Reich se esforça para compreender o porque da atitude brasileira. Entre as razões salientadas por Ritter, está a "grande dependência política de Getulio Vargas com relação aos Estados Unidos. E, prossegue Ritter, os Estados Unidos combateram a Alemanha no ano passado [1937] exclusivamente no domínio comercial, hoje estenderam suas ações e suas oposições à Alemanha ao plano político[23].

O embaixador alemão no Rio de Janeiro salienta num relatório destinado à Wilhemstrasse a posição geopolítica e estratégica dos três Estados do Sul do Brasil. Ritter menciona "a inexistência de comunicações ferroviárias" entre os três Estados do sul e o resto do país e a impossibilidade das autoridades centrais de restabelecer o controle sobre esta região em caso de ataque argentino! (sic) Neste caso, somente os Estados Unidos poderiam opor-se a um ataque de Buenos Aires[24]. Estranho documento. As relações argentino-brasi*leiras são, no momento, cordiais e nada deixa supor que Buenso Aires se prepara para* ocupar os três Estados do sul. Compreende-se melhor este documento quando inserido no contexto das conturbadas relações germano-brasileiras do momento e das possibilidades oferecidas ao embaixador alemão para resolver a crise e "proteger" o elemento alemão no sul. Neste sentido, Ritter insiste em seus relatórios em mencionar a característica maior, segundo ele, dos três Estados do sul; "a forte população de origem alemã"[25]. A solução do do enigma é fornecida a 3 de março de 1938, quando Ritter comunica a Berlim a existência de uma corrente no seio da colônia alemã, representada por um certo Plugge, convencida que a única possibilidade que se oferece à Alemanha de proteção do elemento alemão no sul, é separar esta região do resto do país. Ou seja, os três Estados do sul transformar-se-iam em colônias — no sentido literal do têrmo — de Berlim. Esta idéia maximalista é por vezes ventilada nos relatórios dos responsáveis diplomáticos alemães no Rio de Janeiro, que por sua vez a transmitem a Berlim.

Mas nenhuma decisão é possível pois a crise entre os dois países se acelera de tal maneira que em meados de 1938 Oswaldo Aranha se convence da impossibilidade de Ritter continuar sua missão no Brasil. O Itamaraty declara então o Embaixador Karl Ritter "persona non grata" em setembro de 1938 e poucos dias após a Wilhemstrosse toma medida similar com relação ao Embaixador Moniz de Aragão. Os dois países permanecerão sem embaixadores no Rio de Janeiro e em Berlim até a véspera da eclosão da Segunda Guerra Mundial.

D) As dificuldades com a Itália

As relações entre a Itália e o Brasil atravessam igualmente uma crise profunda durante os primeiros meses de 1938. Apesar da ruptura oficial decretada por Roma nas suas relações com a Ação Integralista Brasileira, o embaixador italiano no Rio de Janeiro, Vincenzo

Lojacono, continua mantendo contactos oficiosos com os dirigentes integralistas. Evidentemente estes contactos são secretos e nenhum relatório enviado a Roma pela embaixada italiana no Brasil os menciona. Assim, torna-se difícil de avaliar até que ponto a embaixada italiana do Rio de Janeiro está envolvida na tentativa de "putsch" integralista de maio de 1938. Em todo caso, pode-se considerar Lojacono como sendo um dos inspiradores da revolta e é muito significativa sua reação quando a notícia do ataque foi divulgada. Para Lojacono o ataque integralista ao Palácio Guanabara representa a "ressurreição" do movimento pois sua morte provinha de sua inação[26].

Seguindo o que ele chama de sua "honra fascista", Lojacono recebe no prédio da embaixada um certo número de elementos integralistas que partem, clandestinamente, em direção à Itália. Mas, quando, no dia 25 de junho de 1938, o ex-Capitão Severo Fournier – cidadão brasileiro e chefe dos assaltantes do Palácio Guanabara – se refugia na embaixada italiana, as autoridades brasileiras exigem que ele seja entregue à Justiça do país. Inicia-se então um grave conflito diplomático entre os dois países. Um dos aspectos dos mais interessantes deste episódio é a falta de apoio total das autoridades diplomáticas italianas em Roma, em particular Ciano, à ação de Lojacono. Por várias vezes este último recebe ordens imperativas de Ciano para que entregue Fournier às autoridades brasileiras. Lojacono resiste, mas se convence finalmente que seus esforços são inúteis pois o Governo brasileiro não concederá salvoconduto a Fournier e decide então entregar o chefe do ataque integralista à Justiça Militar brasileira. O capitão Fournier é internado numa prisão militar de onde não sairá vivo.

Este caso torna impossível a permanência de Lojacono no Brasil. Oswaldo Aranha prática o que ele chama de "passo amigo" e solicita a Ciano a substituição de Lojacono. Ao Contrário da chancelaria alemã, o governo italiano aceita a sugestão brasileira e envia o Embaixador Ugo Sola para a sua representação no Rio de Janeiro. Evita-se assim uma crise maior.

V – CONCLUSÃO

O ano de 1938 deve ser considerado como o ano-chave da política exterior brasileira no período entre as duas guerras. Problemas fundamentais exigindo decisões radicais, tal como a questão da nacionalização das colônias no sul, são resolvidos durante este ano. Foram atacados então centros de interêsses considerados como vitais pelos países do Eixo. A conseqüência maior desta nova situação é o esfriamento político e, em breve, também econômico das relações brasileiras com o Eixo. Os dirigentes brasileiros constatam então que qualquer afastamento dos regimes totalitários deve ser compensado por uma aproximação em relação às democracias. Esta visão simplista do sistema internacional impede uma terceira possibilidade ao país: a da neutralidade. Inicia-se então uma aproximação progressiva em relação aos Estados Unidos e, paralelamente, uma diplomacia realista e mesmo oportunista começa a ser posta em prática pelo Itamaraty. Esta aproximação não será feita sem vacilações, tropeços e incompreensões. Em todo caso, ela será praticada lançando as sementes de uma aliança duradoura entre o Brasil e os Estados Unidos.

Interrogando a História através de suas fontes essênciais ou seja os arquivos diplomáticos, conseguimos traçar um contórno diferente do tradicional sobre a posição brasileira no sistema das realções internacionais durante o período 1930-40. Assim, quando o Brasil dá a impressão de aproximar-se definitivamente dos países do Eixo, tanto sob o aspecto econômico como político e ideológico, é o momento escolhido por Rio de Janeiro para romper com Roma e Berlim. A escolha brasileira de uma certa neutralidade durante os primeiros anos da segunda guerra mundial e, em seguida, de uma solidariedade ativa com

os Aliados é decidida já em 1938 quando se rompe com o Eixo. Esta nova perspectiva da política exterior brasileira é imposta pelas fontes disponíveis. No entanto, vários aspectos importantes deste período encontram-se ainda na sombra de arquivos destruídos ou pouco acessíveis.

Notas

1. U.S.A., *Foreign Relations, 1930,* vol. I, doc. nº 832.01/3, telegram, datado de 8 de novembro de 1930, p. 451.
2. Ibibem, doc. nº 832.00 Revolutions/200, telegram datado de 7 de novembro de 1930, p. 450.
3. Cf. NEVES DA FONTOURA, J., *Memorias,* vol. II, Ed. Globo, Porto Alegre 1963, p. 223 e ss.
4. Ministério das Relações Exteriores do Brasil, *Relatório de Atividades Apresentado ao Presidente da República, 1931,* vol. I, pp. 10-11.
5. Os novos métodos comerciais alemães baseados do "Novo Plano" tentam por em prática o conceito dos "grandes espaços econômicos". Pelo seu dirigismo e protecionismo o "Novo Plano" contraria a política comercial liberal dos Estados Unidos. Um sistema de compensação é previsto através de marcos bloqueados ("marks iski") e dos contratos "clearing". Consultar LONG, O., *Les Etats Unis et la Grande Bretagone devant le Troisième Reich, 1934-1939. Un aspect du conflit des politiques commerciales avant la guerre,* Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, tese nº 49, 1943, 302 p. Sobre a vida e a obra de Schacht consultar PETERSON, E. N., *Hjalmar Schacht for and againts Hitler: a political-economic study of Germany, 1923-1945,* Christopher Publishing House, Boston 1954, 416 p.
6. Cf. Sociedade das Nações, *Estatisticas do comércio internacional, 1933-1939,* Genebra.
7. Ibidem.
8. Cf. Heraugsgeben com Statistischen Reichsamt, *Monatliche Nachweise Uber den auswärtigen Handel Deutschlands,* Berlin, 1929-1938.
9. Cf. SILVA SEITENFUS, R., *Le Brésil de Getulio Vargas et la formation des blocs: 1930-1942. Le processus de l'engagement brésilien dans la seconde guerre mondiale,* tese de doutorado apresentada no Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genebra 1979, 786 p. (versão em português na Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro).
10. Arquivo Diplomático Italiano (AI), doc. nº 4483/229 de 10 de outubro de 1936.
11. AI, doc. nº 444/10 de 13 de janeiro de 1937.
12. AI, doc. nº 181.182 de 13 de outubro de 1937 e doc. nº 2745/767 de 29 do mesmo mês.
13. AI, relatório nº 2270/641 de 10 de setembro de 1937.
14. Consultar NOLTE, E., *Les mouvements fascistes: l'Europe de 1919 à 1945,* Ed. Calmann-Lévy, Paris 1969, 361 p.
15. A suspensão do pagamento dos juros da dívida externa brasileira decidida em novembro de 1937 não constitue uma decisão política, mas responde unicamente à impossibilidade brasileira de *honrar sua dívida externa neste momento.*
16. VARGAS, G., *A Nova Política do Brasil,* Ed. José Olympio vol. V, Rio de Janeiro, p. 116.
17. Declaração de von Mockensen a Moniz de Aragão, in Arquivo do Itamaraty (AB), doc. nº 482 de 18 de novembro de 1937.
18. Declaração de Ciano a Guerra Duval, embaixador brasileiro em Roma, in CIANO, G., *Journal, 1937-1938,* Ed. de Paris, Paris, 1949, p. 62, dotada de 12 de novembro de 1937.
19. AB, doc. nº 07318 de 19 de junho de 1937.
20. Cf. *Diário Oficial,* datada de 19 de abril de 1938, pp. 7357-7359.
21. Ibidem, de 6 de maio de 1938, pp. 8494-8497.
22. Documentos Diplomáticos Alemães (DDA), dossier "Politische Abteilung IX, Innere POlitik, Parlements und. Parteiwesen", nº 23, Band 1, doc. nº 128 datado de 22 de dezembro de 1937.
23. Les Archives Secretes de la Wilhemstrasse (ASW), *Amérique Latine,* Ed. Plon, Paris, doc. nº 441, pp. 50-53.
24. DDA, dossier "Politische Abteilung. . .", doc. nº Pol IX 341 de 3 de março de 1938.
25. Ibidem.
26. AI, doc. nº 1263/331 de 16 de maio de 1938, 8 páginas.

DOCUMENTOS

A) ZONA DE PAZ NO ATLÂNTICO SUL

Por ocasião da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 1986, a Delegação do Brasil apresentou um importante projeto de Resolução declarando o Oceano Atlântico, na região situada entre a África e a América do Sul como *"Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul"*.

Publicamos a seguir vários documentos e textos de declarações que permitem um conhecimento abrangente do tema, que teve o maior destaque na imprensa mundial e brasileira durante o segundo semestre de 1986.

DOCUMENTO PREPARADO PELO ITAMARATY

I. Bases da posição brasileira

1. O Brasil tem defendido com constância um enfoque essencialmente político para o Atlântico Sul, com os objetivos de evitar o envolvimento da região em conflitos a ela alheios e acentuar o papel próprio e primordial que compete aos países em desenvolvimento ribeirinhos na condução dos assuntos relativos a esta área geográfica.

2. Assim, durante os últimos anos o governo brasileiro tem sistematicamente feito referência à importância do papel dos países das duas margens do Atlântico Sul na preservação da paz e no fomento à cooperação na área. Tais menções aparecem sobretudo em discursos e em declarações e comunicados conjuntos elaborados por ocasião de encontros presidenciais e ministeriais com países africanos e latino-americanos da área Nelas procurou-se ressaltar:

a) a identidade própria do Atlântico Sul como região;
b) a responsabilidade primordial dos países em desenvolvimento ribeirinhos sobre a área;
c) a comunidade de interesses entre eles;
d) a idéia de que o Atlântico Sul deva ser um instrumento para a paz e desenvolvimento;
e) a necessidade de que a área seja mantida a salvo das tensões e confrontações internacionais;
f) a conveniência de que s temas de interesse comum nesse contexto sejam mantidos sob exame.

3. No curso dos últimos meses, o presidente José Sarney referiu-se ao Atlântico Sul em diferentes ocasiões, tanto em órgãos multilaterais — como em seu discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas e em sua mensagem à Conferência do Desarmamento — quanto bilateralmente, nas declarações conjuntas firmadas quando de seus encontros com os presidentes da Argentina e do Uruguai e nos discursos que pronunciou em suas visitas a Portugal e a Cabo Verde. Nesses pronunciamentos, o senhor presidente registrou "firme oposição a qualquer tentativa de militarização do Atlântico Sul, que deve ser preservado como zona de paz e de cooperação", e introduziu o conceito de oposição à "presença de armas nucleares" na área. Paralelamente, o presidente Sarney frisou a correlação existente entre a transformação da área em uma "zona de paz" e a resolução dos conflitos que afetam a África Austral.

II. A iniciativa brasileira

4. Existe hoje consciência crescente dos países sul-atlânticos em torno dos pontos acima enumerados, o que coincide com o amadurecimento do processo de contatos bilaterais que o Brasil vem mantendo com diversos parceiros da região. Chegou-se, assim, a um momento propício para se passar a uma nova etapa caracterizada por esforços no sentido de configurar, as bases conceituais para um tratamento multilateral dessa questão.

5. Nesse sentido, o presidente José Sarney decidiu propor a inclusão, na agenda da atual sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, de um item intitulado "Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul". Em 28 de maio último, o ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, enviou carta ao secretário-geral da ONU na qual solicitou a inclusão do item na agenda e manifestou a preocupação brasileira com a situação que prevalece na África do Sul e na Namíbia, assim como as tendências ao aumento da presença militar de países de fora da área e à proliferação geográfica das armas nucleares.

6. Espera-se, assim, que os debates e conversações que serão levados a efeito durante a 41ª Sessão da AGNU ensejem a aprovação de um projeto de resolução que conterá a Declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz e de Cooperação, com a participação e o co-patrocínio da generalidade dos países da região.

7. Do ponto de vista político o objetivo principal da proposta é o de afirmar a identidade própria da região e o papel primordial que cabe aos países nela situados nas matérias a ela afetas. Trata-se, em outras palavras, de dar à área um enfoque Sul-Sul, em substituição à ótica Leste-Oeste com que costumeiramente é vista, privilegiando o entendimento político e as relações de cooperação entre os países em desenvolvimento da região.

8. Ressalte-se que a atual iniciativa constitui etapa inicial do tratamento multilateral da questão. Evidentemtne, o Atlântico Sul está hoje subjeito a problemas de diversas ordem, que não podem ser ignorados ou menospresados. O que se tem em mente é justamente a criação de arranjos políticos que propiciem a um prazo mais longo, a resolução de tais problemas e, paralelamente, a afirmação dos interesses positivos dos países da região, ainda quando demorem as soluções para aqueles problemas. Trata-se, esquematicamente, de estabelecer um processo ao longo do qual buscar-se-á atingir metas que correspondem aos pontos já enumerados: paz, cooperação e desenvolvimento, em um quadro de respeito aos interesses legítimos dos países em desenvolvimento a área.

9. A delimitação da zona é uma tarefa complexa e não pode ser entendida de um ponto de vista meramente cartográfico, mas essencialmente político. Em síntese, ela deveria incluir os países atlânticos da América do Sul e da África Subsaárica, não se estendendo ao Sul além do paralelo 60, a partir do qual se inicia a área de aplicação do Tratado da Antártida.

III. Aspectos ligados à paz

10. Na consideração dos temas da paz e da segurança, tem-se como meta a redução e eventual eliminação da presença bélica na região dos países estranhos a ela. A esse respeito, cabe assinalar que no Atlântico Sul a presença das marinhas de guerra das superpotências é rarefeita, sendo este o menos militarizado de todos os oceanos no contexto da rivalidade Leste-Oeste. Os meios de que se dispõe para tal fim são os da diplomacia multilateral. Em síntese, não se pode pensar em coagir as potências de fora da área a agir desta ou daquela forma, mas sim exortá-las ou persuadi-las a tanto e aumentar os ônus políticos em que incorreria qualquer potência estranha que se empenhasse em dar enfoque de cunho militar ao Atlântico Sul.

11. Vale notar que o tratamento a ser dado à questão da não-militarização do Atlântico Sul refere-se especificamente às atividades relacionadas às questões e interesses internacionais alheios aos da região, de maneira a não afetar de modo algum os programas de modernização e desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área. É importante, pois, que fique claramente entendido que o conceito de não-militarização da área por países a ela estranhhos não pode ser confundido com o de desmilitarização, no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região. Nesse contexto, a iniciativa brasileira para o Atlântico Sul, ao acentuar o papel próprio dos países da área, tem como princípio que cabe a esses países assumir maiores responsabilidades para a defesa da paz e da segurança regionais, sendo necessário, por conseguinte, que se disponha dos meios de atuação para tanto.

12. A expectativa brasileira é a de que o espírito do não-envolvimento de região nas tensões globais seja respeitado universalmente. Evidentemente, os países independentes da área poderão tomar todas as medidas necessárias à sua própria defesa, conduzir exercícios conjuntos que visem ao aprimoramento de suas forças e equipá-las e modernizá-las para que possam dar cumprimento pleno às suas responsabilidades. A zona de paz do Atlântico Sul não atinge os compromissos anteriormente assumidos pelos países da área, quer no nível internacional, como previsto no Capítulo VII da Carta da ONU, quer no nível regional, como nos casos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e do Tratado de Tlatelolco.

IV. Aspectos ligados à cooperação

13. O conceito de "cooperação", incluído no título da iniciativa, envolve diversos aspectos. Em termos especificamente econômicos, a cooperação poderia desdobrar-se por ampla gama de atividades ligadas a promoção do desenvolvimento econômico, tais como a expansão do intercâmbio, fornecimento de cooperação técnica, construção de obras públicas etc., de modo a fomentar a densidade e a integração econômica dos países da área. Além disso, a cooperação transoceânica poderia estender-se a domínios novos e potencialmente férteis em que se poderiam explorar as afinidades e complementaridades biogeográficas existentes entre a América do Sul e a África Ocidental.

14. A título de exemplo poder-se-iam mencionar os seguintes tópicos propícios à cooperação:

a) cooperação científico-tecnológica na área da oceanografia;
b) preservação e utilização dos recursos vivos e não vivos do oceano;
c) preservação do meio ambiente marinho;
d) desenvolvimento dos transportes marítimos:
e) desenvolvimento dos transportes aéreos;
f) desenvolvimento das comunicações;
g) programas de apoio técnico, educacional, sanitário, militar, etc.

15. Também aqui, trata-se da definição de metas a serem perseguidas a longo prazo, sem desconhecer a existência de problemas que podem entravar o desenvolvimento da cooperação regional. O mais agudo deles é a atuação do regime sul-africano, que se caracteriza pela prática do apartheid, pela ocupação ilegal da Namíbia e pela prática de atos de guerra contra diversos países vizinhos ou próximos.

16. Neste caso, a resposta política dos países da área tem sido absolutamente clara no sentido de excluir a participação de Pretória de qualquer esquema regional, posição que deve permanecer inalterada enquanto perdurarem aquelas violações às normas internacionais pelo governo sul-africano."

TEXTO DA RESOLUÇÃO SOBRE "ZONA DE PAZ NO ATLÂNTICO SUL"

O texto da Resolução, que foi aprovada pela Assembléia Geral por 124 votos a favor, oito abstenções e apenas um voto contra (dos Estados Unidos) é o seguinte:

"A Assembléia Geral:

Consciente da determinação dos povos dos Estados da região do Atlântico Sul de preservar sua independência, soberania e integridade territorial e de desenvolver suas relações sob condições de paz e liberdade,

Convencida da importância de promover a paz e a cooperação no Atlântico Sul, em benefício de toda a humanidade e, em particular, dos povos da região,

Convencida, ainda, da necessidade de preservar a região de medidas de militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, de armas nucleares,

Reconhecendo o interesse e a responsabilidade especiais dos Estados da região em promover a cooperação regional com vistas ao desenvolvimento econômico e à paz,

Plenamente ciente de que a independência da Namíbia e a eliminação do regime racista do "apartheid" são condições essenciais para garantir a paz e a segurança do Atlântico Sul,

Recordando os princípios e normas do Direito Internacional aplicáveis ao espaço oceânico e, em particular, o princípio dos usos pacíficos dos oceanos,

Convencida de que a criação de uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul representaria contribuição significativa para o fortalecimento da segurança e da paz internacionais, bem como para a promoção dos princípios e propósitos das Nações Unidas,

1. *Declara solenemente o oceano Atlântico, na região situada entre a África e a Amé*rica do Sul, como "Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul";

2. **Insta** todos os Estados da região do Atlântico Sul a, ademais, promover a cooperação regional, com vistas, *inter alia*, ao desenvolvimento econômico e social, à proteção do meio-ambiente, à conservação dos recursos vivos e à paz e à segurança em toda a sua área;

3. **Insta** todos os Estados de outras regiões, em particular aqueles militarmente significativos, a respeitarem escrupulosamente a região do Atlântico Sul como zona de paz e de cooperação, em particular pela redução e eventual eliminação de sua presença militar, pela não-introdução de armas nucleares e outras armas de destruição em massa e pela não-transferência para a região de rivalidades e conflitos e ela estranhos;

4. **Insta** todos os Estados da região e de todas as outras regiões a cooperarem para a eliminação de todas as formas de tensão na área, a respeitarem a unidade nacional, a soberania, a independência política e a integridade territorial de todos os Estados da região, a absterem-se da ameaça ou uso da força, e a observarem estritamente o princípio de que o território de um Estado não pode ser objeto de ocupação militar em decor-

rência do uso da força em violação da Carta das Nações Unidas, bem como o princípio de que a aquisição de territórios pela força é inadmissível;

5. **Reafirma** que a eliminação do *apartheid* e a concretização da autodeterminação e da independência pelo povo da Namíbia, bem como a cessação de todos os atos de agressão e subversão contra Estados na zona, são essenciais para a paz e a segurança na região do Atlântico Sul; e *urge* a implementação de todas as resoluções pertinentes das Nações Unidas sobre o colonialismo, o racismo e o apartheid;

6. **Pede** ao Secretário-Geral que submeta um relatório à XLII sessão da Assembléia-Geral sobre a situação no Atlântico Sul e a implementação da presente Declaração, levando em consideração as opiniões dos Estados Membros;

7. **Resolve** inscrever na agenda provisória da sua XLII sessão o item intitulado "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul".

DISCURSO DO DELEGADO DO BRASIL, EMBAIXADOR GEORGE MACIEL

Ao apresentar na Assembléia a proposta de Resolução, o Embaixador George Maciel, Chefe da Delegação do Brasil pronunciou o seguinte discurso na sessão de 27 de outubro:

"Senhor Presidente,

A Carta das Nações Unidas estabelece que todos os membros da Organização devem manter a paz internacional, desenvolver relações de amizade, obter a cooperação internacional, resolver todas suas disputas por meios pacíficos, sem apelar para a ameaça ou o uso da força e abster-se de intervir nos assuntos internos de nenhum outro país.

2. No desenvolvimento desses princípios e objetivos, a comunidade internacional reconheceu, há muito tempo, que o estabelecimento de zonas de paz em várias regiões do mundo pode contribuir para fortalecer a segurança dos Estados dentro dessas zonas e para a paz e a segurança internacional como um todo. Esforços concretos têm sido feitos nesse sentido por países em diferentes áreas do mundo, como por exemplo no Oceano Índico, no Mediterrâneo e no Sudoeste Asiático.

3. Nós acreditamos que chegou a hora de formular e proclamar um grupo bem articulado de princípios e normas que, levando em conta os interesses legítimos dos países da região do Atlântico Sul, contribuirão para a paz e a segurança dessa área, assim como para fortalecer os laços de cooperação e solidariedade entre os povos em ambos os lados do oceano.

4. Nós estamos profundamente convencidos de que a promoção dos interesses comuns de nossos povos está em inteira conformidade com os ideais e os padrões que devem governar as relações amistosas entre Estados.

5. O projeto de resolução contido no Documento A/41/L.11 que tenho a honra de propor em nome das delegações de Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai foi preparado depois de numerosas consultas entre os países da região e se beneficiou também de opiniões e sugestões construtivas apresentadas por países de outras regiões. O projeto reflete conceitos e ideais que foram evoluindo paralelamente em ambas as margens do oceano. Não poderia deixar de mencionar a contribuição especialmente importante que representou para o desenvolvimento dessas idéias o Seminário realizado em Lagos, em 1976, sob os auspícios do Instituto Nigeriano de Relações Internacionais. Nós somos profundamente agradecidos à notável visão dos auspiciadores e participantes daquele Seminário, especialmente ao Dr. Bolaji Akyniemi, o atual

Ministro das Relações Exteriores da Nigéria, e ao nosso colega Embaixador Joseph Garba.

6. A partir daquele momento, o tema da paz e da cooperação no Atlântico Sul tem sido discutido pelos altos funcionários de vários países da região, formando-se assim, gradualmente, um sólido consenso em torno das linhas fundamentais da proposta que hoje é apresentada a esta Assembléia.

7. O projeto de Resolução incorpora aspirações, princípios e objetivos de que esses países participam com relação ao futuro da sua região e ratifica o seu compromisso com o aperfeiçoamento da cooperação e do entendimento entre esses países, assim como vai contribuir para um clima mais saudável nas relações internacionais.

8. Embora nós consideremos que a proposta dispensa explicações, permita-me, Senhor Presidente, fazer algumas observações a respeito de algumas de suas características. No Preâmbulo, são estabelecidas as bases desta proposta. Declara que os países da região do Atlântico Sul estão dispostos a preservar sua independência, soberania e integridade territorial e a desenvolver as suas relações num clima de paz e liberdade, não somente em benefício próprio mas também em benefício de toda a humanidade. Também destaca o interesse especial e a responsabilidade que nossos países têm na promoção da cooperação regional em favor da paz e do desenvolvimento, através dos quais a região pode contribuir consideravelmente para fortalecer a paz e a segurança internacionais e para promover os Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas.

9. Nós estamos convencidos da necessidade de preservar o Atlântico Sul das medidas de militarização, da corrida de armamentos, da presença de bases militares estrangeiras e, acima de tudo, de armamentos nucleares. Nós estamos também convencidos de que a obtenção da independência da Namíbia e a eliminação do *apartheid* na região é de vital importância para a paz e a segurança da região.

10. A parte operativa da Resolução declara solenemente o Atlântico Sul como uma zona de paz e de cooperação. Em seguida, no Parágrafo 2, convida todos os Estados da região a promover a cooperação regional. Ligada indissoluvelmente à manutenção da paz está a obtenção do desenvolvimento econômico e social. Além de tentar os novos esforços — muitos necessários — para melhorar a racionalidade das relações Norte-Sul, nós temos diante de nós a oportunidade de aumentar a cooperação Sul-Sul entre países de ambas as margens do Atlântico Sul com o objetivo de procurar novos caminhos para desenvolver as nossas potencialidades e obter melhores condições de vida para nossos povos.

11. Há um amplo horizonte para a cooperação entre os nossos países: no campo econômico, no campo técnico, no campo social e no campo científico. Há muita coisa a ser feita e os povos do Atlântico Sul, com a assistência decisiva da comunidade internacional e das instituições multilaterais pertinentes, certamente farão o máximo para superar as suas próprias deficiências, a escassez de recursos trabalhando em conjunto para o bem comum. Nós estamos decididos a explorar as possibilidades que estão abertas às nações que confiam em si mesmas, nos seus associados e no futuro da cooperação entre os países em desenvolvimento.

12. O mar entre a África e a América do Sul continua sendo uma das áreas menos conhecidas do planeta. É portanto do maior interesse intensificar o estudo dessa massa de água e da sua integração com a atmosféra. Assim, a zona de paz e cooperação no Atlântico Sul contribuirá para a cooperação científica, a utilização ótima dos recursos vivos e não vivos, à preservação do ambiente marinho, ao desenvolvimento dos transportes e das comunicações, tudo isso em benefício da comunidade internacional e, em particular, dos povos da região.

13. Nós estamos propondo a estrutura desse novo entendimento pouco tempo depois da culminação do longo processo de redação de um novo "direito do mar". Os países do Atlântico Sul, que participaram dessa nova tarefa de maneira construtiva, têm todas as razões para se dedicar com entusiasmo à aplicação dos seus resultados. A cooperação dentro de zonas do Atlântico Sul, em todos seus aspectos, deve ser levada a efeito com respeito integral pelos princípios e normas do Direito do Mar e, em particular, pelo princípio de que os oceanos devem ser usados para fins pacíficos.

14. A manutenção da paz e da segurança na região do Atlântico Sul, à qual se refere o parágrafo 3 da Resolução, é de importância predominante para os países da área. Do mesmo modo que os nossos países estão comprometidos com os Princípios e Objetivos da Carta das Nações Unidas e com o estabelecimento de um clima propício à paz e ao entendimento internacionais, é necessário que os Estados das outras regiões atuem da mesma maneira.

15. Uma medida fundamental para a preservação da paz consiste na eliminação do Atlântico Sul das tensões e confrontações que lhe são estranhos. O Atlântico Sul não pode ser olhado como um fundo de cenário no contexto das rivalidades entre blocos opostos. É uma região com a sua identidade própria e cujos povos tem uma vocação para a cooperação no sentido da paz e do desenvolvimento. A estrutura dessa cooperação não pode deixar de refletir, em primeiro lugar, os interesses legítimos dos países que integram a região.

16. Nesta hora em que tentativas importantes estão sendo feitas pelo Leste e pelo Ocidente para negociar uma redução de armamentos, insistimos em que o Atlântico Sul fique para sempre livre de armamentos nucleares ou qualquer outro armamento de destruição massiça. Entretanto, a redução da eventual eliminação da presença militar de estranhos contribuirá sem dúvida para a diminuição das tensões na região e no mundo como um todo.

17. O parágrafo operativo 3 do projeto de Resolução, assim como a letra e o espírito da proposta como um todo, não implicam, como não poderiam implicar, de nenhuma maneira, em qualquer restrição aos princípios do direito internacional relativos à liberdade de navegação nos altos mares nem ao direito de passagem inocente através das águas territoriais. Os países da região apoiam esses princípios, os respeitam e desejam que esses princípios sejam integralmente respeitados.

18. O parágrafo operativo 4 convida todos os Estados, não somente de fora da região, mas também da própria região, a cooperar na eliminação de todas as fontes de tensão na área e reafirmar os princípios básicos da Carta que governam as relações internacionais.

19. Os povos dos países da região do Atlântico Sul lutam pelo desenvolvimento econômico e social e desejam ardentemente a paz e a paz e a justiça. Eles estão decididos a vencer a pobreza, manter a paz e, onde ela não existe, estabelecer a paz.

20. Há problemas que afetam a paz e criam obstáculos ao desenvolvimento da região. A suas causas estão fora da região, em alguns casos, ou na própria região em outros casos. Muitos são extremamente difíceis de resolver e têm desafiado anos, e algumas vezes décadas, de esforços e de negociações. Os países da região anseiam por contribuir para uma solução razoável desses problemas. Eles não querem se ver imobilizados pela falta de progresso que tão freqüentemente caracteriza o tratamento dessas questões.

21. Os países do Atlântico Sul estão decididos a continuar, como aparece no parágrafo 5, na sua luta em favor da aplicação integral das Resoluções das Nações Unidas relativas à independência da Namibia e à eliminação do apartheid. Em breve virá o dia em que uma Namibia independente e uma África do Sul livre do *apartheid* poderão participar da cooperação regional.

22. Nós não vivemos no melhor dos mundos possíveis. O respeito pelos princípios e pelas regras do direito e da justiça não têm sido a característica dos nossos tempos. Entretanto, é também verdade que a comunidade internacional está ansiosa por restaurar esses valores, princípios e normas jurídicas na vida internacional.

23. Nós conhecemos os instrumentos da diplomacia internacional e sabemos que os instrumentos à nossa disposição são a exortação e a persuasão. Assim, a consciência da comunidade internacional será um fator importante para desencorajar políticas e ações que forem contrárias ao espírito da Declaração que propomos.

24. Essa é uma iniciativa construtiva. Não é, e não pode ser interpretada como sendo dirigida a nenhum país ou grupo de países. O seu texto reflete o consenso dos Estados da Região. O seu êxito depende do apoio que receber da comunidade internacional. Esperamos que todos os países que lutam pela paz, pelo desenvolvimento e pela cooperação dêem à Resolução todo seu apoio.

25. Durante o processo de preparação do projeto de Resolução os países proponentes fizeram todos os esforços possíveis para acomodar todos os pontos de vista e sugestões concretas que lhes foram apresentadas. O grupo de coparticipantes esteve sempre aberto a consultas e ao diálogo. Nosso objetivo sempre foi obter um texto que pudesse ser adotado por consenso.

26. O Brasil reitera o seu desejo de trabalhar sem cessar em favor da paz e do desenvolvimento de todas as nações. Os países latino-americanos e africanos, nossos associados, conhecem a nossa orientação. Eles sabem que nós rejeitamos a dominação e nos opomos à hegemonia. O fortalecimento de nossas relações com os nossos vizinhos latino-americanos e africanos é uma prioridade do Governo Brasileiro, como o próprio Presidente Sarney salientou quando discursou na Assembléia Geral na sua quadragésima sessão (1985). Acreditamos nos benefícios da cooperação mútua e equalitária, baseada no respeito mútuo na aceitação do pluralismo e na não intervenção. Trabalhando juntos, nossos povos conseguirão fazer do Atlântico Sul uma região de paz, justiça, independência e progresso."

DECLARAÇÃO DE VOTO DO REPRESENTANTE DOS ESTADOS UNIDOS

Após anunciado o resultado da votação da Assembléia Geral que aprovou o projeto brasileiro contra o único voto dos Estados Unidos, o seu representante Suplente, Embaixador Noel L. Gross, leu a seguinte declaração explicando a posição do seu Governo:

"Senhor Presidente: Os Estados Unidos votaram contra o projeto de Resolução A/41/L11 "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul". Na opinião de minha delegação, a resolução contém numerosos defeitos sérios que exigiram a nossa oposição.

A resolução define de modo inadequado as águas que serão abrangidas e exclue especialmente os Estados que tem litoral ou que não tem acesso ao oceano da Zona. Além disso, a Resolução tenta criar uma zona reconhecida internacionalmente como zona de paz através da adoção de uma Resolução da Assembléia Geral, em vez de uma resolução que resultasse de negociações multilaterais.

A resolução continua implicando que devem ser colocadas restrições ao acesso naval e à atividade no Oceano do Atlântico Sul. Essas restrições serão incompatíveis com os princípios de direito geralmente reconhecidos pelo direito internacional de livre navegação no alto mar e o direito de passagem inocente através das águas territoriais.

Finalmente, o parágrafo operativo 5 endossa várias resoluções da Assembléia Geral que não são consideradas aceitáveis pelo Estados Unidos. Por essas razões, além de outros problemas com o texto da proposta de Resolução, os Estados Unidos votaram contra o projeto."

DECLARAÇÃO DO REPRESENTANTE DA GRÃ-BRETANHA

O representante do Reino Unido da Grã-Bretanha leu a seguinte explicação para o voto em favor da Resolução:

"Senhor Presidente: O Reino Unido aplaude essa Resolução e elogia o Brasil por ter essa iniciativa; conseqüentemente, votamos a favor.

"O estabelecimento de uma zona de paz na região do Atlântico Sul — que nós entendemos consistir do Oceano Atlântico Sul entre a África e a América do Sul ainda não abrangida por tratados — pode dar uma importante contribuição para — como diz a Resolução — fortalecer a paz e a segurança no Atlântico Sul. Juntamente com outros Estados da região, nós nos preocupamos com a paz e segurança do Atlântico Sul. Isto é bem conhecido e tem sido demonstrado de várias formas, inclusive quando ratificamos os protocolos do tratado de Tlateloco. A resolução, é claro, não afeta nossos direitos e obrigações de acordo com aqueles protocolos, outros tratados e o direito internacional em geral. Nem afeta nossa atitude em relação a algumas das resoluções referidas no parágrafo operativo 5.

Outro propósito da resolução — como expressado no seu Preâmbulo — é a promoção do princípios e dos objetivos das Nações Unidas. Assim deve ser, seguramente, apesar de *que a Resolução não pode, é claro, afetar direitos e obrigações dos Estados Membros criados* ou reconhecidos pela Carta e outros textos básicos tais como as convenções."

CONFERÊNCIA DO MINISTRO ABREU SODRÉ NA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

O Ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, fez uma Exposição na Escola de Guerra Naval no dia 17 de julho de 1986 da qual reproduzimos abaixo o texto:

"Nada poderia ilustrar mais concretamente a "dimensão marítima" da política externa brasileira do que a prioridade atribuída pelo Presidente José Sarney à *Região do* Atlântico Sul.

Esta *é uma área de inegável importância para o Brasil.*

É-me desnecessário demonstrar, perante os alunos da Escola de Guerra Naval, os *aspectos de segurança do espaço marinho brasileiro e a importância do Atlântico Sul* para nosso comércio internacional (que se escoa em mais de 90% por suas águas), como via de *comunicação não comercial e como fonte de recursos vivos e não-vivos.* Parece também patente o interesse de expandir-se nosso relacionamento de boa vizinhança com os países da África e da América do Sul, bem como a vantagem de que o mar a nós contíguo permaneça à margem de tensões e confrontações entre as superpotências ou por elas ditadas.

Defendemos a posição de que o *Atlântico Sul deve ser uma área destinada à paz e à cooperação, livre das imposições da disputa de poder entre blocos, a nível mundial.*

Preocupam-nos as tendências do crescimento militar naval na região, tanto quantitativo quanto qualitativo, com a decorrente proliferação geográfica de armamentos nucleares, em desprezo ao direito dos países não-nucleares a viver em paz e segurança. Preocupa-nos a gravíssima crise na África Austral. Preocupa-nos a introdução, na região, de tensões e confrontações *exógenas.*

A esse respeito, cabe assinalar que aquela área marítima é muitas vezes vista, a partir do hemisfério norte, *justamente como cenário subsidiário de um duelo de interesses estratégicos entre as superpotências.* Este enfoque teve, no passado, como pontos de convergência, hipóteses de formação de organizações militares que teriam como membros potências ocidentais *e países do Atlântico Sul — inclusive a República da África do Sul.*

Além de contemplar proteção a rotas comerciais sem imediata relevância para nós, mas sim àquelas que rumam para o Norte, a idéia corresponderia à legitimação internacional do regime do *apartheid;* provocaria profundo antagonismo entre os membros da cogitada organização e países africanos; poderia estimular, ao invés de dificultar, uma aproximação entre esses países e a URSS; e, aumentando as tensões na área, nos colocaria como atores coadjuvantes de uma operação de graves implicações para nossos países.

O Brasil tem defendido com constância, para o Atlântico Sul, enfoque essencialmente político, com o objetivo de diminuir o envolvimento da região em conflitos alheios a ela e *acentuar o papel próprio e primordial que compete aos países em desenvolvimento ribeirinhos na condução dos assuntos relativos à área geográfica em que se inserem.*

Assim, durante os últimos dez anos o Governo brasileiro tem sistematicamente assinalado a importância do papel dos países das duas margens do Atlântico Sul na preservação da paz e no fomento à cooperação. Menções a respeito aparecem sobretudo nas declarações e comunicados conjuntos elaborados por ocasião de encontros presidenciais e ministeriais com diversos países africanos e latino-americanos. Nelas se ressaltam: (a) a identidade própria da área; (b) a responsabilidade primordial dos países em desenvolvimento ribeirinhos; (c) a comunidade de interesses entre eles; d) a idéia de que o Atlântico Sul seja um veículo a paz e o desenvolvimento; e) a necessidade de que a área seja mantida a salvo das tensões e confrontações internacionais; e f) a conveniência de que os temas de interesse comum nesse contexto sejam mantidos sob exame.

Recentemente, a Declaração emitida quando da visita do Presidente Sarney ao Uruguai registrou "a firme oposição a qualquer tentativa de militarização do Atlântico Sul, que deve ser preservado como zona de paz e de cooperação". O Presidente da República referiu-se ao tema também no discurso que pronunciou perante a Assembléia-Geral da ONU e durante suas visitas a Portugal e a Cabo Verde, introduzindo o conceito de oposição à "presença de armas nucleares" na área, reafirmando a aspiração de que esta seja uma "zona de paz" e salientando a correlação entre a consecução daquele propósito e a solução dos conflitos da África Áustral.

Existe hoje ampla consciência nos países sul-atlânticos quanto à validade dos pontos acima enumerados, o que coincide com o amadurecimento do processo de contatos bilaterais que, como visto acima, vimos mantendo com nossos parceiros na área. Chegou-se assim a momento propício para que se possa passar a um segundo estágio de entendimentos internacionais, no qual se configurem as bases genéricas para um tratamento multilateral da questão.

Desse modo, o Senhor Presidente da República decidiu propor a inclusão, na agenda da próxima sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, de item intitulado "Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul". De acordo com suas instruções, enviei ao Secretário-Geral da ONU carta na qual solicitei a consideração daquele item e manifestei nossa preocupação ante a situação abominável que prevalece na África do Sul e na Namíbia, assim como diante das tendências ao aumento da capacidade naval militar de países de fora da área e à proliferação geográfica das armas nucleares.

A iniciativa brasileira é uma seqüência lógica de empreendimentos notáveis, como o Tratado de Tlatelolco, sobre a exclusão de armamentos nucleares na Amperica Latina, a Declaração da Organização da Unidade Africana sobre a Desnuclearização da África e o Tratado da Antártida, que desnucleariza aquele Continente.

A criação de uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul representaria uma contribuição significativa para o fortalecimento da segurança e da paz não só na região, como também em âmbito mundial. Por outro lado, essa zona de paz propiciaria uma maior cooperação entre os países ribeirinhos. Não se pode separar o aspecto político do aspecto

econômico. Existem interesses concretos de proximidade e similaridades bio-geográficas a motivar a cooperação entre os países da área.

Procura-se promover, assim, entre os países em desenvolvimento do Atlântico Sul, em ambas as margens, um diálogo novo, uma legítima tomada de consciência dos interesses e responsabilidades específicas desses países sobre uma área cujo destino não pode ser dependente de tensões que lhe são estranhas.

Durante a regente Sessão Especial da Assembléia-Geral da ONU para a África, contactei Ministros e Chefes de delegação de diversos países da área, colhendo invariavelmente reações positivas a nossa idéia. Espera-se, assim, que os debates na ONU ensejem a preparação de um projeto de Resolução que conterá a *Declaração do Atlântico Sul como Zona de Paz e de Cooperação*, com participação e co-partrocínio da generalidade dos países geograficamente envolvidos.

A *atual iniciativa brasileira constitui etapa inicial do tratamento multilateral da questão*. Evidentemente, o Atlântico Sul está sujeito a problemas de diversa ordem, que não podem ser ignorados ou menosprezados. O que se tem em mente é justamente a criação de mecanismos políticos que propiciem, a um prazo mais longo, a solução de tais problemas e a afirmação dos interesses específicos do Brasil e de seus parceiros regionais. Trata-se de estabelecer um processo ao longo do qual buscar-se-á implementar as metas da paz, da cooperação e do desenvolvimento, em um marco de respeito aos interesses próprios dos países em desenvolvimento da área.

O Brasil tem todas as condições pra ativar tal processo, sem com isso buscar hegemonias ou lideranças.

Na consideração dos temas da paz e da segurança, *tem-se como objetivo reduzir a presença militar dos países estranhos à área*. A respeito, cabe assinalar que, ao contrário do que ocorre no Oceano Índico, onde a presença das marinhas de guerra das potências principais é conspícua e intensa, no Atlântico Sul ela é rarefeita, *sendo este o menos militarizado de todos os oceanos no contexto da rivalidade Leste-Oeste*. Trata-se, portanto, de objetivo relativamente menos difícil a obtenção do não-aumento e da eventual redução daqueles efetivos na área que nos interessa.

Os meios de que se dispõe para tal fim são os da diplomacia multilateral. Em síntese, *não se pode pensar em coagir as potências de fora da área a agir desta ou daquela forma, mas sim exortá-las ou persuadí-las a tanto. A explicitação internacional desse objetivo tem, desde logo, de per si, o efeito positivo de dificultar a expansão da atividade militar no Atlântico Sul e de aumentar os ônus políticos em que incorreria qualquer potência estranha que nisso se empenhasse.*

Do ponto de vista político, outro objetivo principal é afirmar a identidade própria da região e o papel primordial que cabe aos países nela situados nas matérias a ela afetas. Trata-se, em outras palavras, de dar à região um enfoque Sul-Sul, em substituição à ótica Leste-Oeste ou Norte-Sul com que costumeiramente é vista, privilegiando-se agora o entendimento político e as relações de cooperação entre os países em desenvolvimento envolvidos.

Parece-me claro, por outro lado, que, ao propiciar um maior entrosamento entre os países ribeirinhos, *a criação de zona de paz e cooperação no Atlântico Sul acarretará naturalmente uma maior presença do Brasil na região*. O papel na Marinha brasileira será essencial, nesse contexto, sob diversos aspectos, e é de esperar-se a intensificação da cooperação entre as forças navais do Brasil e as dos demais países sul-atlânticos. À progressiva redução da presença naval de países de fora da região corresponderia uma crescente atuação das marinhas dos países da área entre elas, está claro, a marinha brasileira.

Também aqui, trata-se da definição de metas a serem perseguidas a longo prazo, sem desconhecer-se a existência de problemas que podem entravar o desenvolvimento da cooperação regional. O mais agudo deles é a presença do regime sul-africano, que se estigmatiza na prática nefanda do *apartheid,* na ocupação ilegal da Namíbia e na prática reiterada de atos de guerra contra países próximos.

A postura política do Brasil tem sido absolutamente clara no sentido de excluir a participação de Pretória de qualquer esquema internacional para a área — posição que deve permanecer inalterada enquanto perdurarem aquelas insuportáveis violações às normas e à boa convivência internacional por parte do Governo sul-africano. De resto, o crescente isolamento do regime de Pretória, que se manifesta por sanções de inúmeros países, inclusive dos líderes da aliança ocidental, comprovam ser inviável a presença sul-africana, em qualquer esforço de cooperação regional.

Senhores Oficiais Alunos,

Creio que satifiz meu desejo de ilustrar, ainda que sintericamente, o que chamei de "dimensão marítima" da política externa brasileira. O tempo que me é dado não permite esgotar aqui a apreciação da extensa face de contato entre o Itamaraty e o Ministério da Marinha. Seja-me permitido apenas mencionar ainda uns tanto tópicos, que também exemplificam a estreita colaboração entre os dois Ministérios. Assim, vale referir que se reúne com freqüência no Itamaraty grupo de trabalho que prepara nossas posições na Organização Marítima Internacional, encarregada de ordenar o transporte marítimo e de tomar medidas sobre proteção do meio-ambiente. Sobre pesquisa científica marinha já é antiga a coordenação entre ambos ministérios na Comissão Oceanográfica Intergovernamental e na defesa da soberania nacional por meio da aplicação da legislação brasileira a atividades científicas realizados por outros países em nossa área. O Itamaraty tem cooperado com a Marinha na coordenação das inúmeras visitas de navios de Estados estrangeiros a portos brasileiros e de nossos navios de guerra ao exterior. As deliberações da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, coordenada pelo Ministro da Marinha, na qual o Itamaraty tem assento, mostram igualmente a ampla gama de assuntos cujo tratamento exige nosso esforço conjunto.

Meus Senhores,

Ao explorar as vertentes marítimas da política externa brasileira, corri deliberadamente o risco de falar-lhes sobre o já sabido, percorrer caminhos dos Senhores já conhecidos. Não me preocupou a hipótese da redundância. De um lado, do mesmo objeto são freqüentemente distintas as visões, quando diferentes os observadores. De outro, o importante para mim era não omitir as avaliações do Itamaraty perante corpo de alunos que se integram em instituição com a qual vimos conjuntamente trabalhando através da História nacional, perfeitamente solidários no empenho invariável de bem servir o Brasil. Ao preparar esta palestra, surpreendeu-me até a magnitude das tarefas à frente. Os resultados exemplares da colaboração passada entre a Marinha e o Itamaraty me animam e confortam, no entanto: podem ser maiores, agora, os desafios, mas menor não será, estou certo, a disposição comum de enfrentá-los e vencê-los, no interesse e para proveito de nosso país."

LIVROS
&
PUBLICAÇÕES

DÍVIDA EXTERNA

FERNANDES, Santiago: *A Ilegitimidade da Dívida Externa do Brasil e do III Mundo* (Rio de Janeiro: Nórdica, 1985).

Ao se perguntarem como foi possível que o Brasil atingiase o nível de endividamente externo a que chegou, sem que mecanismos de controle fossem acionados, os parlamentares responsáveis pela CPI da Dívida Externa e dos Acordos Brasil-FMI levantaram a questão da *ilegalidade* dos empréstimos contratados. Com efeito, argumentaram eles, em nenhum momento os instrumentos contratuais da dívida foram submetidos à processualística constitucional da apreciação legislativa, nem poderia o Banco Central renunciar à imunidade jurisdicional e aceitar foro judicial nos países credores (Nova York e Londres) para julgamento de pendências e eventual decretação de penhora dos bens mantidos no exterior. Constatada a ilegalidade dos contratos de empréstimo, não apenas se deveria decretar sua nulidade por inconstitucionalidade, mas igualmente declarar a responsabilização criminal dos responsáveis pela enorme dívida e pelas escandalosas cartas de intenção assinadas com o FMI. Como se sabe, nada disso aconteceu.

Ao tratar da mesma problemática em seu curioso e instigante livro, o economista Santiago Fernandes prefere analisar a questão do ponto dei vista da *ilegitimidade* da dívida externa do Brasil e dos países do Terceiro Mundo. A ilegitimidade decorreria, segundo ele, da ação conjugada de três processos descapitalizadores: a) a secular deterioração dos termos de intercâmbio, drenando recursos das nações pobres para os países ricos; b) a penetração financeira do Terceiro Mundo por instituições e agências bancárias dos países centrais, que passam a operar com recursos locais e muitas vezes a remeter divisas obtidas com manipulações cambiais; c) a evasão de capitais, oficial e criminosa, propiciada pela singular e perniciosa situação de privilégio de que goza o dólar, como moeda de reserva internacional. Constada a ilegitimidade das dívidas do Terceiro Mundo, não apenas se deveria decretar o seu repúdio, puro e simples, mas igualmente encetar a reorganização do sistema monetário e financeiro internacional, desmonetizando o ouro e transformando o FMI numa Câmara Internacional de Compensação. Como se sabe, nada disso aconteceu tampouco.

Os banqueiros internacionais receberiam com céticos sorrisos propostas de renegociação que utilizassem os argumentos da legalidade ou da legitimidade das dívidas contraídas pelos países em desenvolvimento. A História parece lhes dar razão: na longa experiência

de renegociação das dívidas de Estados temporariamente insolventes, o repúdio completo foi comparativamente raro, ocorrendo uma redução mas não uma cessação completa do serviço da dívida. Na época em que a Europa atuava sozinha como *world's banker*, ocorreram pelo menos dois períodos de insolvências generalizadas: ao final das independências latino-americanas, na terceira década do século XIX, e nos anos setenta desse século, envolvendo novamente países latino-americanos e alguns médio-orientais (Turquia, Egito). A Grã-Bretanha foi evidentemente o primeiro país a sentir necessidade de proteger seus interesses e, mesmo na ausência de qualquer apoio governamental, os grupos privados organizaram, desde 1868, uma *Corporation of Foreign Bondholdrs*. Os resultados parecem ter sido animadores, pois já em 1881, o economista britânico R.L. Nash (*A Short Inquiry into the Profitable Nature of Our Investments;* London: Wilson) informava que *"the losses caused through defaults were, in the long run, almost insignificant compared with the large gains derived by British investors over the whole field of foreign and colonial securities"* (p. 9). Em raras ocasiões — como nos casos históricos do México (1861) e da Venezuela (1902) — os governos detentores de títulos de dívida pública chegaram a fazer apelo à ação armada para o ressarcimento dos débitos, provocando, no campo jurídico-conceitual, a primeira contestação à até então dominante "teoria dos credores". Esta, como se sabe, afirma que a obrigação do devedor é controlada pelo Direito privado dos contratos e que as relações entre as partes estão reguladas por instrumentos vinculativos: quando um Estado contrata um empréstimo ele tacitamente abdicaria de seu caráter soberano e se submeteria voluntariamente às regras do Direito privado. Para contrapor-se a essa doutrina, o então Ministro argentino das Relações Exteriores, Luis Drago, formulou uma "teoria dos devedores", colocando ênfase no caráter soberano do Estado devedor, na impossibilidade de se perseguir judicialmente o Estado e na definição da dívida como uma simples "questão de honra". Para conciliar essas posições antitéticas, surgiu, posteriormente, uma terceira doutrina, a "teoria do contrato sui generis", que via as transações de empréstimos como contratos de Direito público.

Seja como for, a *Corporation* britânica parece ter servido de modelo para diversos outros grupos organizados na França, na Bélgica, na Alemanha e na Holanda, bem como para o *American Foreign Bondholders Protective Council*, organizado diretamente pelo Departamento de Estado norte-americano em 1932, como conseqüência do terceiro grande período de insolvências generalizadas, provocado pelo *bank crash* de 1929-1931 que toruxe consigo uma série de inadimplências na Europa e na América Latina. Os ingleses, que asseguraram sozinhos o *funding loan* brasileiro de 1898, tiveram, em 1934, de ceder o passo aos americanos, como observa incidentalmente o historiador econômico Edwin Borchard (*State Insolvency and Foreign Bondholders;* New Hanven: Yale, 1951, p. 343). A estrutura da comunidade financeira internacional alterou-se substancialmente no 2º pós-guerra, com a emergência do FMI e do Banco Mundial, mas sobretudo com o desenvolvimento extraordinário do setor bancário privado. Assim, as renegociações provocadas pelo quarto grande período de *defaults*, inaugurado em princípios da presente década, são normalmente conduzidas pelos *Advisory Banking Committees*, criados pela comunidade bancária privada, e supervisionadas pelo Clube de Paris e pelo FMI. O cartel dos credores tem protanto uma longa história atrás de si, e uma das mais dignificantes: se as incursões armadas, os bloqueios de portos e as intervenções diretas nas finanças dos devedores parecem ter hoje saído de moda, ficou a truculência dos banqueiros atuais que, mesmo resguardada pelos salões acarpetados dos grandes hotéis, nada fica a dever à ética enviesada de seus predecessores. Os devedores, por sua vez, parecem ter estacionado nas banalidades conceituais da Doutrina Drago, uma vez que o chamado Consenso de Cartagena nada mais fez, até agora, do que reconhecer o óbvio: a carga financeira é insuportável, os programas de reajus-

te são inadequados, mas continua-se a drenar recursos liquidos para o exterior a título do serviço da dívida. Se não parece tão simples proclamar a ilegalidade jurídica dos contratos de empréstimo, alguns Governos têm procurado avançar a tese da ilegitimidade de fato das dívidas atuais, sem muitos resultados tangíveis até aqui.

O livro de Santiago Fernandes procura justamente fornecer argumentos *econômicos* para sustentar esta última posição e é com base nessa pretensão que ele deve ser julgado. Os três mecanismos de descapitalização por ele mencionados — resumindo: desequilibrio nas relações de troca, manipulações de bancos estrangeiros e fuga de capitais — podem realmente ser responsabilizados pela acumulação do enorme passivo financeiro que caracteriza hoje grande parte do Terceiro Mundo? A ilegitimidade da dívida externa brasileira e de diversos outros países em desenvolvimento só poderá ser comprovada na prática se estabelecermos um vínculo estrutural, isto é uma relação causal, entre os fatores acima citados e o processo de formação das obrigações financeiras externas desses países. Uma análise isenta das relações econômicas internacionais dos países em desenvolvimento constataria, efetivamente, que os três fatores selecionados atuaram de forma negativa, muitas vezes de maneira contundente, sobre as contas nacionais desses países, agravando os desequilíbrios externos e ampliando indiretamente a dimensão do endividamento externo. Os dados não são porém conclusivos quanto à transformação daqueles elementos *contingentes* em fatores *estruturais* do endividamento externo dos países em desenvolvimento, no sentido em que eles passariam de necessários a suficientes, não cabe, nos limites desta resenha, uma análise detalhada da influência de cada um daqueles fatores considerados como dotados de relevância causal no processo de endividamento externo, mas não se pode deixar de notar que, no plano das variáveis explicativas, nem sempre é facil ou possível converter a realidade empírica em paradigma interpretativo. Em outros termos, o possível histórico não pode ser automaticamente convertido em lógico necessário: ainda que aqueles mecanismos tenham efetivamente atuado como processos defraudadores de nosso equilibrio externo, não existe um nexo diretamente causal que os ligue ao passivo financeiro acumulado ao longo dos últimos anos. A *descapitalização* pode efetivamente ter resultado daqueles processos defraudadores de nossas riquezas, mas o *endividamento* não foi provocado por lesivos contratos de empréstimo feitos pelas elites do Terceiro Mundo e nos quais tivessem sido expressamente consignados o intercâmbio desigual, a manipulação bancária e a fuga de capitais. O endividamento atual deriva de causas essencialmente *financeiras,* ligadas à forma de funcionamento do mercado de capitais de empréstimo e que incidem prioritariamente sobre o serviço do principal em regime de taxas de juros flutuantes. Do ponto de vista estritamente econômico, a ilegalidade de alguns contratos de empréstimo e de determinadas práticas bancárias, bem como a injustiça e a irracionalidade da transferência de recursos operada apenas para servir a dívida não são suficientes para caracterizar uma situação de *ilegitimidade* da dívida externa.

O conceito de (*i*) *legitimidade,* segundo Mestre Aurélio, refere-se ao fato de terem sido ou não atendidos os requisitos legais ou à qualidade ou condição de desarrazoado e injusto. É evidente que Santiago Fernandes descarta o entendimento jurídico-legal desse conceito, preferindo encará-lo do ponto de vista da autenticidade ou da adequação aos critérios da razão e da justiça. Ainda que a razão e a justiça pudessem militar em favor da tese da ilegitimidade da dívida externa do Brasil e do Terceiro Mundo, deve-se reconhecer que o sistema econômico internacional está muito longe de fundar-se nesses dois princípios. As relações de espoliação e de expropriação de recursos, no quadro da interação centro-periferia (que Braudel chama de "economia-mundo" e Wallerstein de "capitalismo histórico"), constituem em última instância a base sobre a qual se assentam a desigualdade na distribuição de riquezas e a estrutura iníqua do poder mundial. Uma vez que a organização atual da produção social não foi feita para reparar injustiças ou introduzir a igualdade de

chances não há razão de esperar que a ordem internacional venha a ser fundada em imperativos éticos ou critérios morais. A menos de uma decisão *política*, que só pode resultar de uma nova correlação de *forças* no plano das relações inter-estatais, os países endividados continuarão a transferir uma parte de suas riquezas para os cofres dos países credores, independentemente do caráter mais ou menos legítimo dos mecanismos de espoliação.

Os argumentos acima expostos em nada invalidam o valor do livro de Santiago Fernandes no que se refere a uma correta avaliação do funcionamento atual do sistema monetário e financeiro internacional e a urgente necessidade de sua restruturação nas linhas propostas outrora por Lord Keynes, tendentes à constituição da uma *International Clearing Union* (mas por ele mesmo fraudadas com a criação do FMI durante o chamado "embuste de Bretton-Woods"). Sem dúvida que a exigência de Fernandee, no sentido do cancelamento da dívida do Terceiro Mundo, será dificilmente cumprida integralmente, mas as regras de funcionamento dessa Câmara mundial de Compensações, relegando o ouro a seu papel de "relíquia bárbara" e introduzindo uma moeda bancária (o "bancor") para a regulação do desequilíbrio de balança de pagamentos, devem ser seriamente estudadas por qualquer autoridade monetária *tant soit peu honnête* e responsável. Não sejamos muito otimistas porém: a multilateralização dos ajustes de pagamentos, se ocorrer, ficará durante muito tempo restrita às economias desenvolvidas, que precisarão coordenar previamente suas políticas monetárias e fiscais. Pode-se alternativamente pensar em soluções mais modestas, envolvendo projetos de integração regional mobilizando países relativamente homogêneos, como o demonstra a experiência da Comunidade Européia. Aqui Santiago Fernandes antecipa-se às tendências futuras de desenvolvimento em escala continental, ao propor uma Câmara Regional de Compensação Multilateral para a América Latina e a instituição de uma moeda comum, o "Latinor", para ajustes comerciais e financeiros que até agora são realizados bilateralmente ou utilizando-se de moedas fortes, no caso do dólar. Os recentes acrodos de integração comercial e industrial com a Argentina e o Uruguai, lançando as bases de um espaço econômico comum no cone sul, e as negociações para a criação de uma nova moeda de câmbio, vêm dar inteiramente razão a Santiago Fernandes.

A ousadia e a originalidade da maior parte das teses do autor tornam sem dúvida alguma deveras atrativa a leitura deste livro, verdadeiro manancial de idéias refrescantes na atual pasmaceira da "ciência econômica". A razão e o bom senso parecem caracterizar este economista "heterodoxo" — para usar um termo na moda — ainda que não concordemos com todas as suas propostas. A discordância aliás não está na justeza das medidas propostas, sobretudo aquelas relativas à dívida externa do Terceiro Mundo, mas tão somente num julgamento diverso do funcionamento do sistema internacional e sua eventual adequação aos princípios da razão e da equidade. Santiago Fernandes deve provavelmente estar certo, mas parece avançado demais para sua época. O futuro lhe dará razão, mas aí, como dizia Lord Keynes, estaremos todos mortos.

Paulo Roberto de Almeida

Deptº de Sociologia — UnB

GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL

Paulo Roberto de Almeida

A inconsistência das doutrinas baseadas na retaliação maciça produziu, ao longo dos anos setenta, um gradual retorno às estratégias convencionais de enfrentamento localizado e limitado, e à reavaliação, nesse contexto, do papel reservado às forças navais. Crescia, no mesmo momento, o poder naval soviético, que passou a ser considerado, pela Aliança Atlântica, como a "principal ameaça para a segurança dos mares". Um Grupo de Trabalho do Conselho Atlântico dedicou-se especialmente ao estudo dessa questão, elaborando, no final da década, um relatório completo sobre o desafio naval soviético que ainda hoje permanece uma fonte indispensável de referência.[1]

Sintomaticamente, pouca atenção é dada nesse trabalho ao Atlântico Sul, listado em último lugar numa série de cinco possíveis "teatros de operações" para enfrentamentos navais, ao lado do Atlântico Norte, do Mediterrâneo, do Índico e do Pacífico. Ao criticar essa negligência dos especialistas em poder marítimo, o estrategista e cientista político francês Hervé Coutau-Bégarie formula a hipótese, em seu importantíssimo estudo sobre a *Géostratégie de l'Atlantique Sud,* de que essa indiferença seja em primeiro lugar devida a fatores propriamente ideológicos, ou seja a existência nos dois lados do Atlântico Sul de países marcados por ditaduras militares ou por um regime racista condenado ao ostracismo mundial.[2] Sua visão, neste particular, parece muito marcada pela voga de estudos sobre os regimes militares latino-americanos, pois o processo de redemocratização no cone sul já apresentava uma certa consistência quando seu livro foi publicado em meados de 1985, e não cessou de aprofundar-se desde então, sem que isso pudesse representar qualquer mudança significativa no status estratégico-militar do Atlântico Sul para os países ribeirinhos ou para as superpotências navais.[3] O obstáculo ideológico é assim relativamente incongruente, pelo menos deste lado do Atlântico Sul, o que nos leva aos fatores propriamente geográficos da marginalização do Atlântico Sul nos planos estratégicos dos principais poderes navais. Coutau-Bégarie não deixa de considerar a posição "excêntrica e finalmente secundária" do Atlântico Sul em relação aos demais espaços oceânicos, caráter ainda mais reforçado depois da abertura de Suez e do canal do Panamá.[4]

Mas, não é apenas a geografia que condena o Atlântico Sul à sua condição de "quinto teatro de operações", mas sobretudo o próprio caráter "periférico" da região, em termos de sua participação nos grandes fluxos do comércio internacional ou sua importância estratégica para o equilíbrio do poder mundial. O tráfico marítimo comercial é, nessa região, rarefeito e secundário, sendo importante sobretudo no sentido sudeste-noroeste entre o

Cabo da Boa Esperança e as Ilhas de Cabo Verde, dispersando-se a partir daí em duas rotas bem freqüentadas, uma em direção ao Mediterrâneo e Europa do Norte, outra em direção à costa leste dos Estados Unidos. O Atlântico Sul sempre foi, por outro lado, o menos militarizado de todos os oceanos, permanecendo ainda hoje ao largo dos conflitos entre as grandes potências navais: foi preciso que entrassem em cena fatores históricos essencialmente contingentes, derivados de conflitos militares relativamente imprevisíveis, para que frotas armadas passassem a freqüentar suas duas margens, de um lado com a instalação da *Fortress Falklands*, de outro com o estacionamento irregular de navios soviéticos em Angola. Ainda assim, esses dois conflitos devem ser considerados numa perspectiva sobretudo regional, estraindo sua dinâmica interna de fatores propriamente locais, e não no quadro de um suposto enfrentamento global entre potências marítimas rivais, o que pode ser confirmado pela diminuta presença nuclear ostensiva de uma ou outra das duas grandes frotas bélicas da atulidade.

Desde a publicação do livro pioneiro de Alfred T. Mahan em 1890, *The Influence of Sea Power upon History*, e do estudo do já conhecido pensador alemão Karl Haushofer em 1924, *Die Geopolitik des Pazifischen Ozeans*, o pensamento geopolítico busca integrar os espaços marítimos à sua conhecida equação "Espaço é Poder".[5] O estudo já referido de Hervé Coutau-Bégarie é — com a notável exceção do livro editado por Carlos Moneta, *Geopolítica y Política del Poder en Atlantico Sur*[6] — o primeiro ensaio de conjunto sobre os problemas geopolíticos e militares, ou, como ele prefere chamar, sobre a geoestratégia dessa região marítima. O autor já tinha se notabilizado pela publicação, em 1983, de uma pequena mas consistente monografia sobre *La Puissance Maritime Soviétique*,[7] tendo prometido a continuação por meio de um estudo sobre as potências marítimas do Índico e do Pacífico, além de um trabalho, em colaboração, sobre as "geopolíticas latino-americanas".

Segundo suas próprias palavras, o objetivo de *Geostratégie de l'Atlantique Sud* "é o de estudar o desenvolvimento dos meios militares nessa região do mundo com vistas a identificar suas implicações para a política das grandes potências. O Atlântico Sul não é portanto considerado como um sistema fechado, mas como um elemento de um conjunto planetário. Neste nível de análise, apenas dois países contam: os Estados Unidos e a União Soviética".[8] O especialista francês, cujo excepcional poder de síntese deve ser prontamente reconhecido, partilha, neste livro, da tendência do pensamento geopolítico tradiconal a pensar as problemáticas regionais sob o ângulo dos enfrentamentos globais, dominados inquestionavelmente, em nossa época, pela oposição irredutível entre os EUA e a URSS.

Ora, como justamente observou Álvaro Vasconcelos em seu artigo no número inaugural de *Estratégia*, "se o mundo é cada vez mais acentuadamente bipolar à dimensão da estratégia global, é também, paradoxalmente, cada vez mais multipolar à dimensão regional".[9] É essa tendência a considerar os problemas da região sul-atlântica sob a ótica da "política de poder", e num contexto essencialmente bipolar, que caracteriza o estudo de Coutau-Bégarie. Se a ênfase nas questões de segurança e de estratégia militar, inclusive naval, constitui a pedra angular dos estudos geopolíticos, nada diz que essa pretendida "ciência" da projeção geográfica dos Estados deva ignorar o conceito histórico que Wolfram Eberhard chamou de *world time*,[10] para congelar as relações de poder entre os Estados sob um mesmo *pattern* de comportamento que seria transhistórico e auto-aplicável.

Esse congelamento da História — em contradição talvez com uma geopolítica mais "esclarecida" — está por exemplo presente na seguinte passagem retro-prospectiva de *Géostratégie*: "as antigas potências coloniais praticamente desertaram [do Atlântico Sul] sem que tenha aparecido um verdadeiro "grande" regional: mesmo o Brasil é apenas um grande

potência em perspectiva [*en devenir*]. Ele reivindica [sic] uma hegemonia regional, mas ele ainda não a exerce"(15). Além do "pecado venial" de praticar uma geopolítica historicamente "congelada", Coutau-Bégarie parece operar aqui uma transposição da doutrina do "destino manifesto" no quadro de uma "política de poder" que deveria ser inexoravelmente assumida pelo Estado brasileiro, em sua atual e futura política externa regional. A geopolítica não consegue conviver com "vazios de poder", reais ou supostos: ela estará sempre à procura de "potências em perspectiva" para preencher seus próprios "vácuos" teóricos.

Na concepção geoestratégica dos especialistas norte-atlânticos, haveria um "vácuo de poder" no Atlântico Sul, cujo preenchimento deveria ser assegurado por um arranjo multilateral calcado no modelo da OTAN ou por garantias estratégicas assumidas bilateralmente, no quadro de um "relacionamento especial" unindo a principal potência ocidental e um "grande regional". A importância do Atlântico Sul é definida de maneira unilateral na visão estratégica ocidental, de que é exemplo a seguinte passagem do livro de Coutau-Bégarie: "o Atlântico Sul voltou a ser [depois da crise de Suez] uma artéria vital de comunicações; ele é cercado de países importantes *para o Ocidente;* enfim, ele poderia adquirir um lugar na [estratégia de] dissuasão, com o aparecimento de submarinos lança-mísseis em suas águas" (57; nós sublinhamos). Não parece ocorrer aos propugnadores dessa visão a possibilidade dos países sul-atlânticos defenderem um visão própria de seus interesses nacionais nessa região, garantindo a segurança e a liberdade de navegação através dos instrumentos do Direito Internacional e não por meios de pactos militares, que aliás soem constituir a exceção e não a regra na maior parte dos oceanos.

O pensamento geoestratégico identifica no Atlântico Sul todos os elementos da tetralogia das missões atribuidas às grandes frotas navais: domínio dos mares, projeção de potência, presença naval e dissuasão estratégica, este último apenas em esboço. "Mesmo se sua importância não alcança a do Oceano Índico ou a do Pacífico, o Atlântico Sul ocupa um espaço próprio na estratégia marítima. Mas, até uma data recente, apenas os soviéticos parecem ter se conscientizado plenamente disso" (71). Coutau-Bégarie partilha aqui da visão norte-americana do problema, que parece caracterizar-se por um pessimismo exagerado na construção de cenários de ameaças à segurança marítima e ao aprovisionamento em matérias primas para melhor justificar um *military building* acrescido. Uma consideração adequada de cada um dos elementos importantes em jogo, de um ponto de vista sul-atlântico, poderá eventualmente introduzir um pouco mais de equilíbrio nessa visão geoestratégica do Atlântico Sul.

O controle das principais artérias de comunicação constitui a mais importante e inadiável tarefa das frotas ocidentais. A presença de navios soviéticos na região sul-atlântica representa, para Coutau-Bégari "uma séria ameaça em caso de conflito"; ora, como esses navios *"sont déjà sur place"* (19), é preciso pensar no pior: "Deve-se esperar ataques simultâneos em diversos pontos. A luta pelo domínio dos mares vai ocupar toda a situação estratégica no Atlântico Sul. Esta é a primeira missão das marinhas da OTAN, a mais importante, a mais constante, em face da ameaça permanente" (64). Dada a "insuficiência das frotas da OTAN", deve-se pensar nas possibilidades de uma "defesa ocidental" através da "cooperação com os países tibeirinhos", cuja missão, na visão norte-atlântica, deveria ser a de integrar seus próprios planos estratégicos nos esquemas defensivos concebidos pela primeira potência ocidental.

É preciso, em primeiro lugar, observar que a presença naval soviética no Atlântico Sul, embora tenha crescido no período recente, está longe de justificar a inquietação despertada pelos estrategistas ocidentais. A região é, de todas, a mais distante dos pontos de apoio da frota soviética e a que apresenta o maior número de dificuldades logísticas e estra-

tégicas, o que tornaria altamente custoso qualquer esforço da URSS se decidisse interromper ali as rotas de suprimento dos países da OTAN. O próprio Comitê de Defesa da *Western European Union* reconheceu o fato de ser "o Atlântico Sul a área mais *improvável* para uma ameaça naval [soviética] à navegação aliada."[11] Deve-se igualmente lembrar que, em caso de necessidade, a aliança ocidental conseguiria reunir na região, num espaço reduzido de tempo, um número razoável de navios e submarinos, com o correspondente apoio aéreo e logístico. Não se conhece, por fim, qualquer tentativa soviética no sentido de interromper o fluxo normal das rotas marítimas ocidentais, no Atlântico Sul ou alhures, e é razoável supor que uma tal iniciativa só seja concebível no quadro de uma séria deterioração no padrão global do relacionamento bipolar.

Hervé Coutau-Bégarie reconhece que os riscos de um ataque soviético contra as linhas de comunicação ocidentais nessa região são extremamente reduzidos, "mas, no caso em que a dissuasão fracassasse, o cenário de ataque ao tráfico ocidental é um dos que comporta o menor risco de escalada, pois uma batalha no mar não provoca perdas colaterais" (98). Na verdade, um eventual fracasso da dissuasão comportaria um cenário muito mais complexo que o imaginado pelo especialista francês, mas, mesmo admitindo-se a hipótese de uma resposta marítima soviética, o Atlântico Sul é a região que menos se presta a um ataque diversionista da frota soviética. De toda forma, a Marinha norte-americana, e por extensão a aliada, parece dispor de todas as condições para deter, mesmo preventivamente, qualquer ação soviética nessa ou em outra região, mantendo acompanhamento permanente da localização de navios e submarinos soviéticos em diversos oceanos.

A ameaça suposta ou real contra as linhas de comunicação marítimas do Ocidente não é tudo porém, pois "a estratégia [da URSS] comporta um segundo painel, muito mais ambicioso e cuja eficácia poderia se revelar bem mais temível: a busca do controle das matérias primas" (99). A crer no especialista francês, que retoma um dos temas mais conhecidos na literatura sobre o assunto, "Moscou busca atualmente incorporar à sua órbita os principais países produtores de matérias primas" (99).

O temor ocidental é tanto maior que a história e a geografia já pareciam ter assegurado ao Atlântico Norte um seguro monopólio sobre os recursos do Sul. "O geopolítico Haushofer foi sem dúvida o que melhor observou a verticalidade do sistema internacional. Ele não deixou de sublinhar a continuidade entre a Europa e a África (a 'Euráfrica') e entre as duas partes do continente americano (a 'PanAmérica'). Isto é ainda mais verdadeiro na atualidade. A zona sul-atlântica é, *antes de mais nada,* um fantástico reservatório de matérias primas" (64; nós sublinhamos). Mas, o Atlântico Sul não serve apenas ao simples aprovisionamento em materiais estratégicos para as economias ocidentais: "Os países do Atlântico Norte não poderiam viver sem sua periferia latino-americana ou africana" (66). "Os países do hemisfério sul não são apenas produtores de matérias primas, eles são também uma *área de expansão econômica e cultural sem a qual o mundo norte-atlântico seria asfixiado.* (...) Ora, a *conservação* da África e da América Latina passa antes de mais nada pelo controle das águas adjacentes, e em primeiro lugar, do Atlântico Sul" (67; nós sublinhamos). Não parece vir à mente dos geoestrategistas norte-atlânticos que os países do Sul possam pretender controlar eles mesmos seus próprios recursos minerais, colocando suas matérias primas a serviço de seu próprio desenvolvimento nacional, ou que eles não têm exatamente como um de seus objetivos estratégicos o de servir de "área de expansão" para os países ocidentais. Ao ler Coutau-Bégarie fica-se na dúvida sobre se o famoso *lebensraum* representou apenas e tão somente uma passageira deformação nazista da geopolítica ou se ele é um componente indispensável de suas formulações ideológicas.

A visão alarmista ocidental sobre a dependência do Atlântico Norte em relação às matérias primas estratégicas provenientes do Sul originou-se da crise política e econômica

criada com o embargo petrolífero de 1973 e ampliou-se com a intervenção soviética por ocasião da independência angolana em 1975. Acredita-se, por um lado, que os assim chamados "minerais estratégicos" da África austral representarão, nos anos 80 e 90, o que o petróleo representou nos anos 70. Hervé Coutau-Bégarie considera, por outro lado, que a guerra de Angola marca o *tournant* decisivo no desenvolvimento da penetração soviética nessa área africana: "No total, o assunto angolano se apresenta como um deslumbrante sucesso para a União Soviética" (85). Nenhuma dessas crenças parece encontrar fundamento na realidade.

O cientista político Bruce Russett, após rigorosa análise quantitativa, conclui, por exemplo, que a visão alarmista sobre a dependência mineral do Ocidente ademais de ser baseada em fundações conceituais muito primitivas não encontra justificativa real nos dados disponíveis sobre o aprovisionamento estratégico dos principais países desenvolvidos capitalistas. O risco da dependência de fontes externas para a maior parte das matérias primas foi simplesmente exagerado, pelo menos para os Estados Unidos.[12] Outro especialista norte-americano considera que "a dependência de importações da África austral e o problema do acesso ininterrupto aos suprimentos minerais não representam ameaças críticas ou estratégicas imediatas para os Estados Unidos e seus aliados. E a ameaça principal não vem da União Soviética".[13] Para esse autor, uma eventual ameaça nessa área, traduzindo-se por interrupções caóticas e imprevisíveis na produção ou fornecimento de minerais estratégicos, poderia ocorrer não em conexão com uma intervenção soviética, mas devido a problemas internos nos países produtores: a instabilidade doméstica, e não a ameaça soviética, representa assim o perigo maior.[14] De toda forma, "os Estados Unidos poderiam perder uma parte substancial de suas importações de minerais estratégicos sem que isso significasse qualquer ameaça à sua segurança nacional".[15] Para o mesmo analista, a medida mais importante para garantir e aumentar a segurança mineral do Ocidente está no terreno da política externa e não no de segurança estratégica: "Os Estados Unidos deveriam usar a diplomacia para tentar prevenir conflitos inter-estatais nas regiões produtoras de minerais".[16] Outras medidas incluiriam a estabilização dos preços, a assistência econômica e ajuda bilateral aos fornecedores do Terceiro Mundo.

A outra vertente da "guerra de recursos" seria dada pela "modificação radical" da estratégia soviética a partir de 1975: apoiando-se na intervenção angolana, a URSS teria passado a buscar integrar suas novas "aquisições" num novo "Terceiro Mundo", seguindo uma política em dois eixos: a) o país protegido deve operar uma "restruturação idêntica" segundo o modelo socialista; b) o país protegido deve custar o menos possível e render o máximo possível.[17]

Não é contudo o que parece indicar a política "terceiro-mundista" da URSS nos últimos cinco ou seis anos, e particularmente desde a morte de Brejnev em novembro de 1982. Como demonstra Francis Fukuyama, em recente artigo na *Foreign Affairs*, passou a época das generosas ofertas de ajuda econômica e militar aos "países liberados": o programa do 27º Congresso do PCUS, encerrado em outubro de 1985, consigna apenas a "profunda simpatia" com as aspirações dos povos que estão se libertando do jugo colonial, uma frase tépida para indicar os limites da assistência soviética a seus clientes do Terceiro Mundo.[18] Os Estados "orientados para o socialismo" devem, segundo o programa do partido, desenvolver suas economias "por meio de seus próprios esforços", sendo-lhes implicitamente recomendado "aprofundar a cooperação com os países que percorrem a via capitalista".[19] A desilusão com os resultados obtidos no Terceiro Mundo e a conseqüente proposta de "desengajamento" são expressamente reconhecidos no recentemente divulgado manifesto da "oposição clandestina" ao PCUS, que reproduz na verdade o pensamento oficioso sobre a matéria: "A política externa soviética tem experimentado sérios reve-

ses em países que foram colonias do Ocidente. Apesar dos vastos recursos investidos na Indonésia, no Egito, na Argélia e no Iraque, a URSS não obteve nenhum dividendo político ou econômico".[20]

É altamente improvável, portanto, que Moscou disponha de meios para, ou tenha a intenção efetiva de, conduzir uma "guerra de recursos" contra o Ocidente com base na intervenção direta em países da África austral: ao contrário de pensar na asfixia econômica do Ocidente, a URSS procura desesperadamente intensificar suas relações econômicas e os vínculos de cooperação com a zona capitalista. Uma "guerra de recursos", aliás, não apenas iria contra os próprios interesses da URS, como afetaria igualmente interesses substanciais de seus aliados socialistas e parceiros "não-alinhados", além de, mais uma vez, só ser concebível no contexto de um enfrentamento global entre os dois campos.

Contrariamente, portanto, ao que sugeriu Peter Wiles em sua tese sobre o novo "Terceiro Mundo" soviético, as tendências indicam que a postura da URSS em relação aos países em desenvolvimento caminha no sentido de relativizar o ímpeto da mudança revolucionária em direção ao "socialismo" e de reconhecer o próprio potencial transformador da "via capitalista". As evidências são tanto de caráter teórico, como o demonstra uma recente resenha da literatura soviética a esse respeito,[21] quando de natureza prática, de que são exemplos diversos discursos e pronunciamentos oficiais soviéticos do período recente, a começar pelo próprio Gorbachev. Isto não quer dizer que a URSS deixará de aproveitar as oportunidades locais que se abram à sua ação no Terceiro Mundo, e na África austral em particular, mas suas prioridades atuais são bem diferentes de uma política de "guerra total" contra o Ocidente.

A segurança, na visão geopolítica, tende a ser alcançada não por meios políticos e diplomáticos, mas através da dissuasão estratégica. O argumento não deixa de ter sua legitimidade, tanto teórica quanto prática, e parece justificado em face do conhecido quadro de enfrentamento bipolar à dimensão global. O problema começa quando, num quadro regional caracterizado por baixo coeficiente de polarizações dicotômicas e, portanto, com tendências à multipolarização, se pretende introduzir à força o cenário da dissuassão estratégica. O Atlântico Sul corre hoje esse risco, menos provavelmente pelo desenvolvimento de uma dinâmica própria de conflitos inter-estatais do que pela vontade dos ideólogos da geoestratégia.

Hervé Coutau-Bégarie reconhece implicitamente a realidade da multipolarização no Atlântico Sul, quando afirma que "o desenvolvimento das forças navais latino-americanas não pode ser considerado como uma resposta ao aparecimento de navios soviéticos na região. Ele decorre mais exatamente de fatores locais que de modificações no equilíbrio planetário de forças" e, dentre esses fatores, o autor alinha a busca de "prestígio", a defesa da soberania, o "efeito induzido" de outras frotas vizinhas ou mesmo "ambições hegemônicas, bastante nítidas na América Latina, onde se digladiam antagonismos irredutíveis" (17-18). Mas, o cenário global, segundo ele, é dominado pelo surgimento dos submarinhos dotados de mísseis estratégicos — "o elemento mais estável dos arsenais" - acarretando a militarização ampliada dos oceanos. Nesse contexto, o Atlântico Sul é inevitavelmente elevado "à caregoria de zona de patrulha para os submarinos estratégicos" (68).

Assim, a despeito da reconhecida multipolarização dos cenários regionais — evidente, entre outros motivos, pela multiplicação de conflitos locais no Sul — a estratégia da dissuasão global é transposta para o Atlântico Sul, observando-se mesmo uma tentativa de reverticalização nos espaços geográficos considerados fundamentais pela superpotência americana. A visão americana da problemática do Atlântico Sul, assumida inteiramente por Coutau-Bégarie, caracteriza-se tanto pela exacerbação do potencial de conflitos globais nessa

área, como pelo total desconhecimento das aspirações e preocupações específicas dos países ribeirinhos, considerados como meros instrumentos da defesa dos interesses ocidentais na região. Condizente com essa visão, cogitou-se no passado — e talvez alguns ainda mantenham a ilusão — não apenas da constituição de uma OTAS alinhada com sua irmã do Norte, mas também de um delírio geopolítico popularizado sob o nome de "Aliança de todos os Oceanos", nova versão da Liga Ateniense, que pretenderia ser uma transposição da OTAN em escala mundial.[22] O alinhamento com os EUA, nesse contexto, é considerado como algo natural, ou mesmo como uma obrigação dos países do hemisfério sul, assim como a garantia de acesso ocidental às fontes de recursos estratégicos, em primeiro lugar as matérias primas minerais. A estabilidade política dos países da região sul-atlântica é considerada, nessa visão, como meramente funcional para os objetivos da segurança estratégica do Ocidente, não possuindo valor próprio em termos de requisito adequado para as metas de desenvolvimento econômico, bem-estar social e democracia política nos países contemplados.

A segurança econômica e política dos países ribeirinhos do Atlântico Sul não pode, é certo, dispensar um nível adequado de segurança militar, mas esta, por sua vez, nunca será completa se persistirem focos de tensão e de agitação decorrentes não de uma ameaça externa mas das próprias condições de subdesenvolvimento e atraso econômico-sicial. Concretamente: a penetração soviética no Atlântico Sul é contrária aos interesses de todos os países da região, mas enquanto para as duas superpotências a zona sul-atlântico é apenas um cenário a mais, e necessariamente secundário, no quadro da confrontação global, para as nações ribeirinhas ela é uma área essencial e prioritária para seus próprios objetivos nacionais de paz e desenvolvimento.

Aos países do Atlântico Sul interessa a segurança da região não em termos de sua integração à dissuasão estratégica, mas em termos de mantê-la à margem das tensões externas, de modo a promover as condições favoráveis ao desenvolvimento da cooperação horizontal entre os países que a margeiam. Do ponto de vista da segurança, tanto a Carta da OEA, quanto o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, no âmbito da América Latina, contêm disposições relativas à segurança dos Estados Membros, aplicáveis dentro ou fora da área específica coberta por esse último Tratado. Não parece, assim, haver necessidade de uma organização de defesa específica para garantir a segurança do Atlântico Sul, do ponto de vista da América Latina. Qualquer tentativa nesse sentido, aliás, daria à totalidade dos Estados participantes a mera função de coadjuvantes menores em face do grande irmão do Norte, aproximando portanto a organização proposta mais do modelo do Pacto de Varsóvia do que do da OTAN. Em todo caso, nada há que impeça a continuidade de empreendimentos bilaterais de cooperação naval — como as operações Unitas — ou mesmo projetos multilaterais fora do marco de um tratado específico — como ocorreu com a "Ocean Venture 81". Qualquer esquema de cooperação entre os países ribeirinhos do Atlântico Sul e os parceiros do Norte — os EUA ou a OTAN — só poderia concretizar-se adequadamente a partir do reconhecimento dos interesses específicos dos países da área e considerando seus objetivos nacionais em primeiro lugar; em uma palavra, cabe aos interesses do Atlântico Norte coordenar-se com os do Atlântico Sul e não o contrário.

A questão essencial para os países do Atlântico Sul é a do estabelecimento de uma presença própria, autônoma e independente na região, exatamente para atingir aos objetivos do desenvolvimento e da cooperação regional. Não pode haver qualquer incompatibilidade entre esses objetivos e o interesse ocidental na região e é com base neles, portanto, que se deve buscar as formas de cooperação mais adequadas entre os países do Norte e os do Sul. Em síntese, as possibilidades de cooperação devem estar subordinadas, como não poderia deixar de ser, aos interesses políticos, econômicos e estratégicos próprios e per-

manentes dos países do Atlântico Sul. À estratégia geopolítica da dissuasão, o Atlântico Sul deve opor a estratégia política da cooperação e do desenvolvimento.

Notas e Referências Bibliográficas

1. Paul H. Nitze, Leonard Sullivan, Jr., and the Atlantic Council Working Group on Securing the Seas: *Securing the Seas: the Soviet Naval Challenge and Western Alliance Options* (Boulder, Co.: Westiview Press, 1979).
2. Hervé Coutau-Bégarie: *Géostratégie de l'Atlantique Sud* (Paris: Presses Universitaires de France, 1985); dividido em quatro grandes partes, dedicadas respectivamente ao "quadro geoestratégico do Atlântico Sul", à "penetração soviética" nesse região, à "desintegração da defesa ocidental" e aos esforços tendentes à integração das defesas navais na área, e, finalmente, aos "antagonismos geopolíticos na América Latina", o estudo de Coutau-Bégarie representa o ensaio mais bem sucedido, até agora, de apresentar a visão "norte-atlântica" sobre os problemas da segurança estratégica do Atlântico Sul. Sem deixar de reconhecer os méritos próprios dessa obra, é preciso desde logo apontar seu comprometimento com o pensamento típico da OTAN sobre essa problemática.
3. Ver a esse propósito Alain Rouquié: *L'État Militaire en Amérique Latine* (Paris: Seuil, 1982), que parece ser a única fonte de referência de Coutau-Bégarie sobre a questão militar na América Latina.
4. Cf Cautau-Bégarie, *Géostratégie de l'Atlantique Sud,* op. cit., pp. 13-14.
5. Sobre o trabaho pioneiro de Mahan sobre o poder naval, consultar o excelente artigo de João Carlos G. Caminha: "Mahan: Sua Época e suas Idéias", *Política e Estratégia* (vol. IV, nº 1, Jan-Mar 1986, 54-103); para a referência ao livro de Haushofer ver o artigo de Lewis, Tambs: "A Influência da Geopolítica na Formação da Política Internacional e da Estratégia das Grandes Potências", *Política e Estratégia* (vol. I, nº 1, Out-Dez 1983, 73-104), p. 90.
6. Carlos J. Moneta y otros: *Geopolítica y Política del Poder en Atlantico Sur* (Buenos Aires: Pleamar, 1983).
7. Hervé Coutau-Bégarie: *La Puissance Maritime Soviétique* (Paris: Economica-Institut Français des Relations Internationales, 1983).
8. Cf *Géostratégie de l'Atlantique Sud,* p. 15. Para evitar o apelo frequente às notas de rodapé, as referências ao livro de Coutau-Bégarie, extensivamente citadas neste artigo, serão a partir de agora colocadas entre parênteses ao final de cada transcrição.
9. Álvaro Vasconcelos: "Os Desafios do Sul e a Segurança Regional", *Estratégia — Revista de Estudos Internacionais* (nº 1, Primavera 1986, 147-170), p. 149. A multipolaridade — política, econômica e militar — é com efeito o traço mais saliente de nossa época, a despeito mesmo das tentativas de verticalização operadas por um ou outro dos dois grandes poderes em suas respectivas áreas de influência.
10. Wlafram Eberhard: *Conquerors and Rulers: Social Forces in Medieval China* Leyden: E.J. Brill, 1965), vide "Introduction", transcrita em Reinhard Bendix (ed): *State and Society: a reader um comparative political sociology* (Berkeley: University of California Press, 1973).
11. Cf. Committee on Defence Questions and Armaments of the Assembly of the Western European Union: *European Security and the South Atlantic* (WEU, 26. October, 1981).
12. Bruce Russett: "Dimensions of Resource Dependence: some elements of rigor in concept and policy analysis", *International Organization* (Vol. 38, nº 3. Summer 1984, 418-499).
13. Michael Shafer: "Mineral Myths", *Foreign Policy* (nº 47, Summer 1982, 154-171), p. 155.
14. Idem, p. 161.
15. Idem, p. 165.
16. Idem, p. 168.
17. Ver Peter Wiles: *The New Communist Third World* (London: Croom Helm, 1982).
18. Cf Francis Fukuyama: "Gorbachev and the Third World", *Foreign Affairs* (vol. 64, nº 4, Spring 1986, 715-731), p. 715.
19. Idem, pp. 715-6.
20. Ver "The Secret Dream of a Soviet tomorrow", *The Guardian* (August 3, 1986), p. 10. O manifesto do "Movimento de Renovação Socialista" foi publicado no Brasil pela *Folha de São Paulo* (31/08/86).
21. Ver o excelente artigo-resenha de Elizabeth Kridl Valkenier: "Revolutionary Change in the Third World: recent soviet assessments", *World Politics* (vol. 38, nº 3, April 1986, 415-434).
22. A proposta é de Ray Cline, o conhecido autor de *World Power Assessment;* cf "Avaliação do Poder Mundial", *Política e Estratégia* (vol. I, nº 1, Out-Dez 1983, 7-19).

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais